Het Koninkrijk ontsluierd

Maklu
Apeldoorn-Antwerpen

Omslagontwerp: Sophia de Groot

© 2016 Ryçond Raylond Santos do Nascimento en Maklu-Uitgevers nv

Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande en schriftelijke toestemming van de auteur en van de uitgever.

Hoewel bij de realisatie van deze uitgave een zo groot mogelijke nauwkeurigheid en correctheid werd nagestreefd, kan voor de aanwezigheid van eventuele (druk)fouten, onvolkomen- en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden noch de auteur, noch de uitgever hiervoor enige aansprakelijkheid.

Dit proefschrift is als handelseditie verkrijgbaar onder
ISBN 978-90-466- 0853-1

Maklu-Uitgevers
Koninginnelaan 96, Nl-7315 EB Apeldoorn, www.maklu.nl, info@maklu.nl
Somersstraat 13/15, B-2018 Antwerpen, www.maklu.be, info@maklu.be

rijksuniversiteit
groningen

Het Koninkrijk ontsluierd

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Rijksuniversiteit Groningen
op gezag van de
rector magnificus prof. dr. E. Sterken
en volgens besluit van het College voor Promoties.

De openbare verdediging zal plaatsvinden op

donderdag 15 december 2016 om 11.00 uur

door

Ryçond Raylond Santos do Nascimento

geboren op 5 november 1978
te Aruba

Promotores:
Prof. mr. D.J. Elzinga
Prof. mr. H.E. Bröring

Beoordelingscommissie:
Prof. mr. G.R. de Groot
Prof. mr. E.M.H. Hirsch Ballin
Prof. mr. S.A.J. Munneke
Prof. dr. G.J. Oostindie

Het Koninkrijk ontsluierd

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Universiteit van Aruba
op gezag van de
rector mr. dr. G.A.E. Thodé
en volgens besluit van de Adviesraad.

De openbare verdediging zal plaatsvinden op

donderdag 16 februari 2017 om 19.00 uur

door

Ryçond Raylond Santos do Nascimento

geboren op 5 november 1978
te Aruba

Promotores:
Prof. mr. D.J. Elzinga
Prof. mr. H.E. Bröring

Beoordelingscommissie:
Prof. mr. G.R. de Groot
Prof. mr. E.M.H. Hirsch Ballin
Prof. mr. S.A.J. Munneke
Prof. dr. G.J. Oostindie

Aan mijn lieve vrouw en dochters

'La folie ne fait pas droit.'

J.-J. Rousseau, *Du Contrat Social,*
Livre I, Chap. IV De l'Esclavage.

Inhoudsopgave

Woord vooraf

In dit boek wordt ingegaan op de structuur van het Koninkrijk der Nederlanden. De auteur toont op overtuigende wijze aan dat deze structuur nog steeds allerlei ‘koloniale elementen’ bevat. Van gelijkheid tussen de volkeren van het Koninkrijk is geen sprake. Niet in feitelijke zin, maar ook niet in juridisch opzicht. Vaak wordt het Statuut voor het Koninkrijk aangemerkt als een regeling ‘sui generis’. Dat is een regeling van onderlinge verhoudingen die zich niet laat vergelijken met enige andere regeling. Op zich zelf genomen is die aanduiding wel juist. Het Koninkrijk lijkt wel een beetje op een federatie, maar bij nadere beschouwing is het dat niet. Ook is het Koninkrijk geen eenheidsstaat. Dus is het wat anders. Een hybride en eigensoortige constructie waarin – vooral als het er op aan komt – het Nederlandse volk en de Nederlandse staatsinstellingen de dienst uitmaken.

De auteur beschrijft op aanstekelijke wijze de totstandkoming van deze constructie. Daarbij speelt natuurlijk een belangrijke rol dat door de onafhankelijkheid van Nederlands Indië in de naoorlogse jaren het dekolonisatievraagstuk sterk van kleur verschoot. Met Suriname en de Nederlandse Antillen moest na de onafhankelijkheid van Indonesië een nieuwe en moderne regeling worden gemaakt. En daarbij ging het ineens om een beperkt territoir waarbij het land Nederland de grootste speler werd. Aanvankelijk was het in het dekolonisatieproces de bedoeling om een structuur te bouwen die boven de afzonderlijke landen zou komen te staan, maar al snel na 1949 was er de conclusie dat een dergelijke structuur te zwaar zou zijn. Het is vooral om die reden dat voor een veel lichtere samenwerkingsregeling werd gekozen.

Het bijzondere van dit boek is dat wordt ‘ontsluierd’ dat naast de genoemde, vooral ook praktische overwegingen allerlei andere motieven en politieke visies een rol hebben gespeeld. Door een verandering in de partijpolitieke verhoudingen waren het vooral KVP-bestuurders en -politici die het voortouw namen bij de totstandkoming van het Statuut. De analyse toont aan dat hier een duidelijke relatie bestond met de zogenaamde ‘ethische politiek’ die in de eerdere periode profiel had gekregen. Om die reden kreeg de dekolonisatie in het Koninkrijk haar specifieke karakter en waren de overgangen en transities veel minder scherp dan in

andere landen. Het voordeel van deze continuïteit in de naoorlogse periode legde echter een zware hypotheek op de toekomst en het is dan ook een belangrijke vraag of de samenwerkingsconstructie van het Statuut in het nieuwe millennium nog voldoende bestaansrecht heeft.

Douwe Jan Elzinga
Hoogleraar constitutioneel organisatierecht R.U. Groningen

Dankwoord

Toen ik aan deze dissertatie begon, ben ik gewaarschuwd dat het schrijven van een proefschrift een vorm van masochisme is. Het proces zou voor slechts 10% bestaan uit inspiratie en de overige 90% zou bestaan uit transpiratie. Terugblikkend op dit proces kan ik deze zienswijze echter niet onderschrijven. De succesvolle afronding van een dissertatieonderzoek heeft naar mijn mening, zoals de Amerikaanse *peak performance coach* Tony Robbins stelt, eerder voor 90% te maken met een goede geestesgesteldheid en 10% met strategieën en technieken. Voor behoud van een evenwichtige geestestoestand en het gevoel van voldoening bij het schrijfproces en voor het succesvol afronden van dit proefschrift ben ik dankbaarheid verschuldigd aan een aantal personen, waarvan ik sommigen hier bij name zal noemen.

Als eerste wil ik mijn vader bedanken. Hij heeft altijd gewezen op de waarde van en de voldoening die hard werken met zich brengt. Volgens hem moet altijd voorkomen worden dat de woorden van Pink Floyd bewaarheid worden: 'Plans that either come to naught or half a page of scribbled lines'. Ook mijn moeder ben ik erg dankbaar voor haar steun en haar aanhoudende geloof dat waar een wil is, een weg is. Naast mijn ouders ben ik ook mijn vrouw, Viola Van Bogaert, zeer erkentelijk. Als uiterst bekwame jurist en lieve (niet aardige!) vrouw was zij mijn begeleidster, klankbord, vraagbaak, taalcoach, redactrice, maar ook mijn nimmer aflatende steun en toeverlaat. Haar invloed in het geheel van dit onderzoek laat zich mede gevoelen in de geest van twee paradigmatische gedichten die ze mij aan het begin van dit onderzoek gaf en die het gehele onderzoek doordrenken. Het eerste gedicht is *Die Neugier hält mich lebendig* van Johann Wolfgang von Goethe. Dit gedicht wijst op de magische kracht van de nieuwsgierigheid en de bereidheid om de status quo kritisch onder de loep te nemen. Dit gedicht is bepalend geweest voor de wijze waarop ik het beeldvormingsproces van dit onderzoek heb aangepakt: 'In der Kühnheit wohnen Schöpferkraft, Stärke und Zauber.' Het tweede gedicht is *Il est certains esprits*... van Nicolas Boileau. Dit gedicht dwingt tot het loslaten van de aanpak van menig jurist om zaken zo complex en moeilijk mogelijk te beschrijven en is daarom vooral leidend geweest in de presentatiefase van dit

onderzoek: ‘Ce que l’on conçoit bien s’énonce clairement, et les mots pour le dire arrivent aisément.’

Mijn promotor, prof. mr. D.J. Elzinga, ben ik dankbaar voor zijn aanhoudende bemoediging om op basis van breed onderzoek tegen de stroom van de heersende visies op staatsvormen, het Statuut en het Koninkrijk in te gaan. Ook prof. mr. E.M.H. Hirsch Ballin ben ik zeer erkentelijk. Onze gesprekken hebben mijn zicht op tal van vlakken verruimd, waaronder het belang van de (para-positieve) uitgangspunten achter juridische regelingen en het belang van aandacht voor de waardigheid van de persoon bij de vormgeving van de juridische orde. De verschillende gesprekken met met prof. mr. G.R. de Groot hebben mij bewust gemaakt van de invloed van de nationaliteitsregeling op de politieke ordening en het belang van rechtsvergelijkend onderzoek voor het verdiepen van inzicht en het doorbreken van vastgeroeste denkpatronen. Op dezelfde wijze hebben de verschillende gesprekken met prof. mr. F.A.N.J. Goudappel, prof. mr. M.A. Heldeweg, prof. mr. P.P. Rijpkema, prof. mr. E.F. Stamhuis en mr. dr. G.A.E. Thodé mijn zicht enorm verruimd. Aan jullie allen een woord van dank. Mijn beide paranimfen, Peter van den Berg en Luciano Milliard, ben ik ook dankbaar voor het helpen aanscherpen van mijn denkbeelden. Wij hebben vele mooie en lange discussies gevoerd over de onderwerpen die in dit onderzoek terugkomen.

Tot slot wil ik een dankwoord uitspreken naar het team van de bibliotheek van de Universiteit van Aruba, waaronder Felicita Croes, Léonie Boerkamp en Angelina Charles, en aan het team van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Aruba voor hun ondersteuning bij het schrijven van deze dissertatie. Daarbij gaat nog speciale dank uit naar Eric Mijts voor het stimuleren van een buitenjuridisch perspectief op het object van mijn onderzoek, Carlos Bollen voor de nodige druk om de vaart in het proces te houden en – *last but not least* – mijn kamergenote Miranda Gielen voor haar aanmoedigingen en blijvend geloof dat het allemaal goed zou komen.

Aruba, 17 oktober 2016,
Ryçond Santos do Nascimento

Lijst van afkortingen

AMvRB	Algemene Maatregel van Rijksbestuur
art.	artikel
artt.	artikelen
b.v.	bijvoorbeeld
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Chap.	Chapitre
CHU	Christelijk-Historische Unie
c.q.	casu quo
c.s.	cum suis
Dl.	Deel
ERNA	Eilandenregeling Nederlandse Antillen
etc.	et cetera
e.v.	en verder
G.B.	Gouvernementsblad
GW	Grondwet (voor het Koninkrijk der Nederlanden)
IMF	International Monetary Fund
inw.tr.	inwerkingtreding
IPKO	Interparlementair Koninkrijksoverleg
jo.	juncto
jr.	junior
KB	Koninklijk Besluit
KVP	Katholieke VolksPartij
No.	Number/nummer
NPS	Nationale Partij Suriname
nr.	nummer
nrs.	nummers
o.a.	onder andere
o.g.v.	op grond van
Ovk. Linggadjati	Overeenkomst van Linggadjati
p.	pagina
par.	paragraaf

P.B.	Publicatieblad
PvdA	Partij van de Arbeid
RTC	Ronde Tafel Conferentie
s.a.	sine anno
SDAP	Sociaal-Democratische Arbeiderspartij
SGP	Staatkundig Gereformeerde Partij
sr.	senior
St.	Sint
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
t/m	tot en met
URL	Uniform Resource Locator
v.	versus
vgl.	vergelijk
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

HOOFDSTUK 1

Algemene Inleiding

1 Inleiding

1.1 *Spanningen in het Koninkrijk*

In (staatsrechtelijk) Nederland is de opvatting gemeengoed dat met het Statuut in 1954 het koloniale tijdperk voor Nederland definitief ten einde is gekomen. Het bewijs dat met het Statuut een post-koloniaal tijdperk aanvangt, ligt in de nieuwe verhoudingen tussen Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen die in het Statuut vastgelegd zijn. Wanneer Nederland zich thans nog bemoeit met de interne huishouding van de Caribische Landen, vindt deze bemoeienis niet meer – zoals vroeger – haar grondslag in de ethische politiek, maar in objectieve rechtvaardigingsgronden. Althans, dat is de mening van De Jong, die jarenlang de functie van Vertegenwoordiger van Nederland in de Nederlandse Antillen heeft bekleed en zijn carrière in 2000 heeft afgerond als adviseur Koninkrijksrelaties bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Hij geeft het een en ander te dien aanzien als volgt weer:

> 'De bemoeienis van Nederland met interne aangelegenheden van de Nederlandse Antillen en Aruba kent verschillende oorsprong en legitimering. Nu eens is het uit hoofde van de waarborg van het Koninkrijk dat Nederland optreedt, bijvoorbeeld op het terrein van de rechtshandhaving of behoorlijk bestuur. Een andere keer omdat Nederland van mening is dat verkeerd beleid wordt gevoerd, bijvoorbeeld inzake de marktwerking ('afbouw marktbescherming'). Ook komt het voor dat Nederland hinder heeft van bepaalde ontwikkelingen in de Caribische landen, dan wel in zijn belangen wordt geschaad.'[1]

Het is daarom onacceptabel dat de Koninkrijksverhoudingen die het Statuut regelt, in de Caribische Landen bij voortduring worden vergeleken met de oude koloniale verhoudingen. Dit terugvallen op het koloniale verleden komt volgens De Jong neer op politieke chantage:

[1] De Jong 2002, p. 31.

> ‘Op het tussenstation van de autonomie staat als het ware altijd iemand gereed om de koloniale bagage van Nederland uit te pakken. Dit kan worden aangeduid met het begrip *kolonitus*, daarmee wordt bedoeld de aanwending van koloniale symbolen en referenties om de eigen positie ten opzichte van Nederland te versterken. Koloniale beelden worden dan welbewust op het hedendaagse gedrag en de eigentijdse werkelijkheid geprojecteerd en dringen daarin door. Daarmee worden de tenen van de Antilliaanse partner als het ware uitgeschoven om de Nederlander erop te laten trappen.’[2]

Het is begrijpelijk dat Nederland de Caribische verwijten van (neo)kolonialisme afdoet als kinderachtig.[3] Deze beschuldiging geeft immers geen blijk van erkenning van de Nederlandse dekolonisatie-inspanning. Er zijn bovendien heel wat interne problemen in de Cariben waarop eerst kan worden gefocust, voordat er met een beschuldigende vinger naar Den Haag wordt gewezen.

De Vries, die in het kader van door de Gouverneur van Aruba ter beschikking gestelde gelden onderzoek heeft verricht naar hoe men goed of althans ‘good enough’ bestuur in Aruba zou kunnen bewerkstelligen, meent dat gezien de bestuurlijke problemen van Aruba het Koninkrijk best meer mag ingrijpen in deze huishouding. In zijn boek, getiteld *Dagboek van de Gouverneursleerstoel, Aruba 2011-2014*, constateert De Vries dat de oorzaak van de bestuurlijke problemen in Aruba terug te voeren is op overblijfselen van het koloniale verleden: ‘Mijn analyse op basis van drie jaar onderzoek op en naar Aruba, kan niet anders dan tot de conclusie leiden dan dat ik het eens ben met eerdere auteurs die stelden dat met het verdwijnen van de formele koloniale relaties op Aruba de essentie van het kolonialisme nog niet is verdwenen.’[4] Hij licht deze conclusie als volgt toe:

> ‘Dit betekent niet dat Nederland zich nog steeds koloniaal opstelt, maar wel dat op het moment dat de koloniale macht zich terugtrok, de hiërarchische verhoudingen in het eerder gekoloniseerde gebied niet noodzakelijkerwijs zijn meeveranderd.
> Scherper gesteld, het einde van het formele kolonialisme heeft aan de aan het kolonialisme ontleende hiërarchische relaties binnen Aruba weinig tot niets veranderd.’[5]

[2] De Jong 2002, p. 59.
[3] De Jong 2002, p. 60.
[4] De Vries 2014, p. 85.
[5] De Vries 2014, p. 85.

Aldus heeft volgens De Vries het breken van de Nederlandse gezagsverhouding ten aanzien van Aruba in feite het tegenovergestelde gevolg gehad dan wat Nederland beoogde. Immers, dekolonisatie heeft geen einde gebracht aan Arubaans ondeugdelijk en autocratisch bestuur: 'De tien of zo families die op Aruba al tijdens het koloniale tijdperk de politieke en economische macht hadden, hebben die macht na de dekolonisatie weten te bestendigen en door gebrek van controle van boven [lees: Nederland – RSdN], vanaf het moment dat de koloniale periode was afgelopen, zelfs weten uit te bouwen'.[6]

Tot soortgelijke conclusies komt ook het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Het WODC stelde in zijn rapport van 2011 dat er inderdaad in Aruba ernstige bestuurlijke problemen zijn:

> 'Het effectueren van deugdelijk bestuur in Aruba is onderhevig gebleken aan structurele kwetsbaarheden. Dit onderzoek heeft een aantal van deze kwetsbaarheden blootgelegd in (a) het functioneren van waarborginstituties en instituties van de rechtshandhaving en (b) het bestuurlijk handelen in ruim twintig kleinere en grotere kwesties op verschillende beleidsterreinen – dat samenhangt met het functioneren van die instituties.'[7]

De bestuurlijke problemen van Aruba zijn mede het gevolg van het structureel probleem dat de Arubaanse burger zich te passief opstelt ten opzichte van een autocratische Arubaanse overheid.[8] Deze onderdanige houding van de Arubaanse burger is volgens het WODC funest voor het Arubaans bestuur vanwege de kleinschaligheid van de Arubaanse samenleving:

> 'Kleinschaligheid impliceert vaak niet alleen sociale maar ook fysieke nabijheid. Waar normoverschrijdend gedrag geheimhouding en vertrouwelijkheid vereist, biedt fysieke en sociale bereikbaarheid gelegenheid voor het maken van afspraken. In de woorden van Felson: 'physical and social contact can facilitate corrupt symbioses".'[9]

[6] De Vries 2014, p. 85.
[7] WODC 2011, p. 282.
[8] WODC 2011, p. 101.
[9] WODC 2011, p. 40.

Bij nader inzien blijken de Arubaanse bestuursproblemen niet alleen structureel te zijn, maar ook inherent aan kleine post-koloniale samenlevingen. Oud-Gouverneur Saleh brengt deze opvatting als volgt onder woorden:

> 'Van de samenlevingen van Aruba en de Nederlandse Antillen wordt weleens gezegd dat die door het koloniale en slavernijverleden zodanig mentaal en cultureel geprogrammeerd, gesegmenteerd en gefragmenteerd zijn dat verschijnselen als confrontatie en polarisatie welhaast inherent zijn aan deze samenlevingen.'[10]

Kortom, de (te) vrijgevige dekolonisatie van Aruba en de overige Caribische Koninkrijksdelen heeft uiteindelijk kennelijk averechts gewerkt. Ook De Jong vindt dat de autonomie van de Caribische Koninkrijksdelen best beperkt mag worden: 'De Antilliaanse bestuursautonomie zal meer plaats moeten inruimen voor het medebewind van het Koninkrijk. De platgetreden concepten van autonomie, zelfredzaamheid en samenwerking voldoen niet langer.'[11]

Wanneer we naar deze structurele maatschappelijke problemen kijken en het daaruit voortvloeiend ondeugdelijk bestuur, rijst – zoals De Jong aangeeft – de belangrijke vraag of het Koninkrijk der Nederlanden geen grotere rol zou moeten spelen in de bescherming van de Caribische burger. Immers, de Caribische burger is ook Nederlander. Er is immers één staatsburgerschap voor alle burgers van de vier landen van het Koninkrijk: het Nederlanderschap.[12]

Enige beperking van de Caribische autonomie lijkt dan, omwille van de burger, op zijn plaats. Dit lijkt men zich in de Cariben tot op heden nog onvoldoende te realiseren. Ook vergeet men daar maar al te vaak dat de verhoudingen tussen Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen staatsrechtelijk en niet internationaalrechtelijk van aard zijn. Dit wil zeggen dat Aruba, Curaçao en Sint Maarten niet soeverein zijn, maar rechtens enkel een beperkte politieke vrijheid hebben ten aanzien van de interne aangelegenheden. Minister Donner (BZK) bevestigt in zijn nota van 15 juli 2011, getiteld *Waarborgfunctie van het Koninkrijk*, dat de Caribische Koninkrijksdelen geen onafhankelijke staten zijn, maar autonome Landen. Daarom moeten de Caribische Landen dulden dat de Rijksregering krachtens artikel 43 lid 2 Statuut een reële rol heeft in de waarborging van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur in die Landen. Daar komt bij dat hoewel deze Koninkrijksrol een inbreuk op de autonomie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten met zich brengt, die Koninkrijksrol

[10] Saleh 2003, p. 21-22.
[11] De Jong 2002, p. 226.
[12] Vgl. Raad van State 2003, p. 9.

tegelijkertijd juist helpt bij de legitimatie van de Caribische overheden. De waarborgfunctie strekt immers tot het versterken van het vertrouwen dat de Caribische burger kan hebben in het eigen bestuur:

> ‘Het feit dat het Koninkrijk de bevoegdheid heeft in het kader van de waarborgfunctie op te treden, sterkt de instituties van de landen in hun taak om de beginselen van de democratische rechtsstaat te realiseren. Daarmee schept de waarborgfunctie *het fundament voor het vertrouwen* van de bevolking in de regeringen binnen het Koninkrijk welke voorwaarde is voor een positieve invulling van het Koninkrijksverband als samenwerkingsverband tussen de landen daarin [cursivering – RSdN].’[13]

Daarom mag deze waarborgfunctie geen dode letter zijn.[14] De Rijksregering beschikt dan ook over het nodige instrumentarium om invulling te geven aan deze belangrijke functie:

> ‘De Koninkrijksregering kan verschillende maatregelen treffen in het kader van de waarborgtaak. Welke dit zijn zal van geval tot geval moeten worden bezien. De meest besproken bevoegdheden die dit ingrijpen operationaliseren – geregeld in de artikelen 50 en 51 van het Statuut – zijn overigens nog nooit toegepast. Dat is de meest passende constatering om deze notitie mee te besluiten.’[15]

Dat artikelen 50 en 51 Statuut nooit zijn toegepast, betekent niet dat de Rijksregering zijn waarborgfunctie verzaakt. Immers, het grootste deel van het permanente toezicht vanuit Den Haag op de Caribische Koninkrijksdelen is aan het oog onttrokken. Een recent voorbeeld hiervan vormt de aanwijzing die onder verantwoordelijkheid van minister Plasterk (BZK) in de zomer van 2014 aan de Gouverneur van Aruba is gegeven. Volgens de aanwijzing – een instructie aan de Gouverneur – moest de door de Staten van Aruba goedgekeurde Landsbegroting 2014 worden aangehouden en aan een realiteitsonderzoek worden onderworpen.[16]

[13] Nota Waarborgfunctie 2011, p. 9-10.
[14] Nota Waarborgfunctie 2011, p. 9.
[15] Nota Waarborgfunctie 2011, p. 10.
[16] Besluit van 11 juli 2014, houdende de aanwijzing aan de Gouverneur van Aruba tot het aanhouden van de vaststelling van de landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het land voor het begrotingsjaar 2014 en het doen van onderzoek naar de realiteit van de ramingen in de begrotingen en de meerjarige ontwikkeling van de overheidsfinanciën van Aruba, zie *Stcrt*. 2014, nr. 20467.

Interessant is dat uit de nota van toelichting bij dit Koninklijk Besluit blijkt dat een Koninkrijksingrijpen in de autonomie van Aruba uiteindelijk berust op de bescherming van de Arubaanse burger:

> 'Deze aanwijzing strekt ertoe de Gouverneur op te dragen niet te beslissen over de vaststelling van de begroting van het land Aruba dan nadat hij onderzoek heeft gedaan dat duidelijkheid verschaft over de stand van 's lands financiën. Aruba is een autonoom land binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Het land dient zorg te dragen voor het verwezenlijken van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur, zoals is vastgelegd in artikel 43, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk. Autonomie houdt in dat Aruba geheel zelf verantwoordelijk is voor de overheidsfinanciën. *Een deugdelijk financieel beleid is in het belang van de burgers van het land* [cursivering – RSdN].'[17]

Volgens de toelichting is de ratio achter deze aanwijzing de Gouverneur van Aruba een weloverwogen politiek-bestuurlijke afweging te laten maken voor zijn besluit de begroting al dan niet te ondertekenen.[18]

Uit deze Arubaanse begrotingskwestie blijkt niet alleen dat de Rijksregering haar waarborgfunctie serieus neemt, maar bovendien dat de Gouverneur de eerste schakel is om invulling te geven aan deze waarborgfunctie. Immers, hij moet niet alleen voortdurend aan Den Haag rapporteren over interne bestuursontwikkelingen, maar hij is tevens diegene die als eerste een politiek-bestuurlijk oordeel moet vellen over de deugdelijkheid van Landsverordeningen en Landsbesluiten. De consequentie van zijn negatief oordeel is ernstig. Immers, de Gouverneur zal in dat geval de bestuurs- of wetgevingsdaad niet ondertekenen, waardoor die overheidshandeling niet tot stand komt. Na de aanwijzing aan de Gouverneur van Aruba heeft de Rijksregering overigens ook gelijksoortige instructies gegeven aan de Gouverneur van Sint Maarten.[19]

[17] *Stcrt.* 2014, nr. 20467, p. 3.

[18] *Idem.*

[19] Zie het Besluit van 17 oktober 2014, houdende aanwijzing aan de Gouverneur van Sint Maarten tot het aanhouden van de vaststelling van de landsbesluiten tot benoeming van ministers en de Minister-President totdat onderzoek is gedaan naar de benoembaarheid van de voorgedragen kandidaat-ministers, kandidaat-Minister-President en kandidaat-Gevolmachtigde Minister (*Stcrt.* 2014, nr. 30236) en het Besluit van 8 september 2015, houdende het besluit van de Raad van ministers van het Koninkrijk betreffende het geven van een aanwijzing aan het bestuur van Sint Maarten tot het oplossen van de ontstane betalingsachterstanden, de compensatie van gerealiseerde tekorten op de gewone dienst in periode 2010–2014, het in de begroting 2015 en de meerjarenbegroting volledig opnemen van de zorg- en pensioenuitgaven en het nemen van

Aldus garandeert de vormgeving van de waarborgfunctie dat de politieke inzichten van het Koninkrijk prevaleren boven het beleid van de Caribische politieke organen. In de nota van toelichting op de aanwijzing aan de Gouverneur van Aruba komt dit uitdrukkelijk naar voren, wanneer de Rijksregering het Arubaans financieel beleid stuurt in een richting die volgens de regering beter te verantwoorden is:

> 'De Rijksministerraad vindt het van belang dat met de begroting 2014 het door de IMF geschetste pad dat bij ongewijzigd beleid kan leiden tot een onhoudbare staatsschuld wordt verlaten en dat een andere koers wordt gekozen. Ieder jaar dat daarmee gewacht wordt maakt de opgaaf van het IMF groter en dus moeilijker. De daadwerkelijke financiële effectuering van de door het IMF benodigd bevonden additionele maatregelen kost immers tijd. Gegeven het voorgaande is een reële en structureel houdbare begroting 2014 van cruciaal belang.'[20]

1.2 *Staatsrechtelijke verhoudingen: eenheidsstaat en federatie*

De Arubaanse begrotingskwestie brengt één van de centrale thema's van het staatsrecht over het voetlicht, te weten de verhouding tussen verschillende autoriteiten binnen één en dezelfde staat. Uit het feit dat een aanwijzingsbesluit van de Koning en minister Plasterk met zich brengt dat de Arubaanse Landsbegroting niet kan worden vastgesteld, blijkt duidelijk dat er *verticale betrekkingen* bestaan tussen de Rijksregering en de Arubaanse overheid. Het Koninkrijk zou door James Madison – één van de grondleggers van het modern federalisme – ongetwijfeld hierdoor zijn gekwalificeerd als een eenheidsstaat. Immers, voor hem is het kenmerk van een eenheidsstaat dat één geconsolideerde natie een centrale overheid kent die weliswaar lokale overheden kan erkennen, maar nimmer hun primaat:

> 'the idea of a national government involves in it not only an authority over individual citizens, but an indefinite supremacy over all persons and things, so far as they are objects of lawful government. Among a people consolidated into one nation, this supremacy is completely vested into the national legislature. (...) all

maatregelen ten behoeve van een houdbaar pensioen- en sociale zekerheidsstelsel om nieuwe betalingsachterstanden te voorkomen (*Stb*. 2015, nr. 343).

[20] *Stcrt*. 2014, nr. 20467, p. 4.

> local authorities are subordinate to the supreme; and may be controlled, directed, or abolished by it at pleasure.'[21]

Als we de kwalificatie van het Koninkrijk zouden overlaten aan de katholieke staatsrechtgeleerde Van der Grinten sr., dan zou ook hij tot de conclusie komen dat de statutaire constructie overeenstemt met die van een eenheidsstaat. Immers, hij legt uit dat hoewel in een moderne eenheidsstaat plaatselijke gemeenschappen erkend kunnen worden (decentralisatie), de concrete plaatselijke corporatie en het gebied waarover het gezag van die corporatie zich uitstrekt, nooit onaantastbaar kunnen zijn.[22] Ten aanzien van de basiskenmerken van de eenheidsstaat leren we bij Van der Grinten sr. dat in de (gedecentraliseerde) eenheidsstaat wel een balans gezocht kan worden tussen eenheid en verscheidenheid, maar bij een onoplosbaar conflict tussen centrale inzichten en decentrale politiek, de eenheid voorrang dient te krijgen boven verscheidenheid. Van der Grinten sr. geeft aan dat juist daarom de centrale wetgever het primaat geniet boven de lokale autoriteiten:

> 'De moderne Staat kan zulk een subjectief recht op integriteit van een onderdeel niet erkennen. Het algemeen belang kan met een vervorming van de plaatselijke indeeling zijn gediend en dus moet een orgaan worden aangewezen, dat bevoegd is over de plaatselijke begrenzing te beslissen. Ten onzent is dit de Rijkswetgever.'[23]

Primaat van de centrale overheid betreft in wezen een recht op zelfbehoud van een volk. Daarom geniet naast de centrale wetgever ook het centrale bestuur – binnen de marges van het recht – het politiek primaat boven de gedecentraliseerde autoriteiten. Aldus kan door middel van politiek primaat van de centrale autoriteiten de eenheid in de staat beschermd worden.[24]

Volgens Dölle en Elzinga dienen alle organen bij hun besluitvorming rekening te houden met deze bescherming van de eenheid:

> 'Het motief van de bescherming van de eenheid van de staat werkt vooral in de ratio van het schorsings- en vernietigingsrecht van de Kroon, maar het blijft daartoe niet beperkt. De andere toezichthoudende organen zullen dit gezichtspunt evenmin kunnen negeren. Het dient bijvoorbeeld ook de burgemeester te

[21] The Federalist No. 39.
[22] Van der Grinten 1934, p. 283.
[23] Van der Grinten 1934, p. 283.
[24] Vgl. Dölle & Elzinga 2004, p. 689.

inspireren, nu deze een bijzondere rol speelt bij de schorsing en vernietiging van gemeentelijke besluitvorming. Indien deze organen (burgemeester, Gedeputeerde Staten, minister) het sterk vermoeden hebben dat een bepaald handelen in strijd komt met het algemeen belang, zoals *de regering dat interpreteert*, zal dit oordeel gevolg kunnen hebben voor de vraag of een bepaald toezichtsinstrument al dan niet aangewend moet worden. (...) Het lijkt besloten te liggen in het construct van de (gedecentraliseerde) eenheidsstaat dat de zorg voor het nationaal gedefinieerd algemeen belang (door de wetgever en de regering) niet ophoudt bij deze organen, maar zich behoort uit te strekken tot andere toezichthoudende ambten en organen.'[25]

Dat staatsdelen en hun decentrale organen de eenheid moeten bevorderen, komt ook in het Statuut tot uitdrukking. De plicht tot het behartigen van de eenheid lijkt juist de ultieme begrenzing te zijn voor de autonomie van de Caribische autoriteiten:

'Artikel 41
1. Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten behartigen zelfstandig hun eigen aangelegenheden.
2. De belangen van het Koninkrijk zijn mede een voorwerp van zorg voor de landen.'

Consequent met deze eenheidsgedachte sluit het Statuut de regeling van de autonomie van de Caribische Landen af met een instrumentarium dat typisch is voor een eenheidsstaat, te weten het schorsings- en vernietigingsrecht van de Kroon. Daarbij blijven deze toezichtsinstrumenten niet beperkt tot een toezicht op naleving van hogere normen, maar strekt zich verder ook uit over toezicht op conformiteit met algemene staatsbelangen:

'Artikel 50
1. Wetgevende en bestuurlijke maatregelen in Aruba, Curaçao en Sint Maarten, die in strijd zijn met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur, dan wel met belangen, welker verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is, kunnen door de Koning als hoofd van het Koninkrijk bij gemotiveerd besluit worden geschorst en vernietigd. De voordracht tot vernietiging geschiedt door de raad van ministers.

[25] Dölle & Elzinga 2004, p. 690.

2. Voor Nederland wordt in dit onderwerp voor zover nodig in de Grondwet voorzien.'

Gezien deze gegevens zou de staatsvorm van het Koninkrijk der Nederlanden daadwerkelijk gekwalificeerd moeten worden als een eenheidsstaat. Immers, er is sprake van één nationaliteit, één grondgebied en één soeverein/primaat genietend gezag in Den Haag.

Deze kwalificatie stelt ons, gezien de post-koloniale gevoeligheden in Nederland, voor een dilemma: het Koninkrijk heeft daadwerkelijk veel weg van een eenheidsstaat; het is immers een Nederlandse minister, *in casu* Plasterk, die de individuele politieke ministeriële verantwoordelijkheid draagt ten aanzien van het Nederlands parlement voor de aanwijzing aan de Gouverneur. Maar juist hiermee lijkt het Statuut tevens de koloniale staat te bestendigen. Immers, krachtens het Statuut genieten Nederlandse organen nog steeds het politiek primaat over de Caribische autoriteiten.

Dit probleem dat men in het Statuut het voortleven van koloniale verhoudingen kan lezen, wordt door minister Donner in zijn nota over de waarborgfunctie onderkend. Hij vraagt daarbij om niet te kijken naar wie *in concreto* het ministerambt vervult, maar naar welk ambt rechtens het primaat geniet over de Caribische Koninkrijksdelen: 'Waar paragraaf 4 bevoegdheden toekent aan de regering, is dat aan de Koninkrijksregering, niet aan de Nederlandse regering', aldus Donner. Hieruit kan afgeleid worden dat de Caribische Koninkrijksdelen formeel niet meer ondergeschikt zijn aan de Nederlandse politieke organen, maar aan het Koninkrijk en de Koninkrijksorganen. Het Koninkrijk wordt hier kennelijk gepresenteerd als een soort federatie, waarbij het Koninkrijk een aparte bestuurslaag is die als een koepel boven Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen staat. Juist deze koepel bewerkstelligt een nevengeschikte verhouding tussen Nederlandse en Caribische organen en daarmee wordt de dekolonisatie van de Caribische Koninkrijksdelen verwezenlijkt.

Deze zienswijze rechtvaardigt enige aandacht voor de vraag naar de basiskenmerken van de federale staat en de vraag hoe die kenmerken zich verhouden tot de rechtsorde neergelegd in het Statuut. Ter beantwoording van deze vragen kunnen we weer de denkbeelden van Madison als startpunt nemen. Madison laat in *The Federalist No. 42* zien dat de federale staatsstructuur in essentie conflicten tussen eenheid en verscheidenheid tracht op te lossen. De noodzaak hiertoe was volgens Madison ontstaan, omdat er op een beperkt aantal onderwerpen een behoefte was aan 'a superintending authority over the reciprocal trade of confederated States', onder meer om 'unceasing animosities' tussen de staten en 'interruptions of public tranquillity' te voorkomen. Echter, dit primaat van de *superintending authority*

mocht zich niet – zoals in een eenheidsstaat – uitstrekken over alle activiteiten van de samenwerkende Amerikaanse staten. Madison legt uit dat deze tegenstrijdige belangen van maximaal behoud van eenheid en tegelijkertijd maximaal behoud van verscheidenheid reeds onder de *Articles of Confederation* voor conceptuele problemen hebben gezorgd: 'the Articles of Confederation have considerately endeavored to accomplish impossibilities; to reconcile a partial sovereignty in the Union, with complete sovereignty in the States; to subvert a mathematical axiom by taking away a part and letting the whole remain.'

De Amerikaanse oplossing voor het probleem van behoud van maximale eenheid én maximale verscheidenheid was het opgeven van een absolute soevereiniteitsconceptie, waarin macht en primaat ondeelbaar en onvervreemdbaar werd geacht. Daarvoor in de plaats kwam een soevereiniteitsconceptie die in essentie beperkt is: federatie en deelstaten zouden beide primaat behouden. Hierdoor kan aan de federatie primaat worden toegekend op het beperkte gebied van de zogenaamde *enumerated powers* die opgesomd zijn in artikel 1 sectie 8 van de Amerikaanse Constitutie, terwijl ook de (deel)staten hun primaat behouden (zie het Tiende Amendement van de Amerikaanse Constitutie),[26] doch enkel ten aanzien van aangelegenheden die niet vallen onder de *enumerated powers* en die niet door de Constitutie zijn uitgesloten (vgl. artikel 1 sectie 10 Amerikaanse Constitutie).

Aldus hebben de Amerikanen een recht op integriteit van zowel de federatie als van de deelstaten geregeld. Schütze omschrijft het federalisme – in navolging van Carl Schmitt – daarom als volgt:

> 'Unlike a unitary State, the federation was characterised by political *dualism*. "In each federal union, two kinds of political bodies co-exist: the existence of the whole federation and the individual existence of each federal member. Both kinds of political existence must remain coordinate in order for the federal union to remain alive." Each Federal Union permanently lives in an "existential equilibrium". "Such an existential limbo will lead to many conflicts calling for decision." Yet, for the political equilibrium to remain alive, the conflict over the locus of sovereignty must remain "suspended". The question of sovereignty may be posed, but it must never be answered. Only constitutional silence over the locus of sovereignty *perpetuates* the federal equilibrium. Where the sovereignty question is – definitely – answered in favour of the Union, only it has political existence. The "Union" is transformed into a sovereign State, whose legal

[26] Het Tiende Amendement van de Amerikaanse Constitutie luidt als volgt: 'The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.'

> structure may be federal but whose substance is not. Conversely, where the sovereignty question is – definitely – answered in favour of the Member States, the political existence of the federation disappears and the Union dissolves into an international league. The normative ambivalence surrounding the location of sovereignty lay thus at the core of all – real – federations.'[27]

De vraag die dan rijst, is *hoe* de eenheid in deze staat bewaard kan worden als er een absoluut nevengeschikte dualiteit bestaat tussen de federatie en de deelstaten. Immers, bij absolute dualiteit is er geen ruimte voor een primaat van de politieke wil van de één noch de ander ter waarborging van de eenheid respectievelijk ter handhaving van de verscheidenheid. Het Amerikaanse antwoord op dit probleem wordt gezocht in het gezag van de Amerikaanse constitutie: de federale staat wordt gewaarborgd zolang federatie en deelstaten totaal ondergeschikt blijven aan de constitutie.[28] In de Amerikaanse constitutie komt die idee tot uitdrukking in de zogenaamde *supremacy clause,* waarin wordt verwoord dat noch de federatie noch de deelstaten het uiteindelijke primaat (*supremacy*) toekomt; dit uiteindelijke primaat komt enkel toe aan de constitutie. Artikel 6 paragraaf 2 van de Amerikaanse constitutie waarin dit wordt geregeld, luidt als volgt:

> 'This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding.'

Het bijzondere van het Amerikaanse federalisme is dat het in beginsel conceptueel iedere vorm van hiërarchie tussen federatie en deelstaat opheft door invoering van een hiërarchie van normen. Echter, de achilleshiel van dit systeem ligt in het feit dat de *enumerated powers* in de constitutie nooit volledig afgebakend kunnen zijn, waardoor er veelal slechts van geval tot geval bepaald kan worden wat *in concreto* onder de competentie van de federatie respectievelijk de deelstaten valt. Dit betekent dat een conflict tussen de federatie en haar deelstaten omtrent hun respectievelijke competenties steeds – in elk geval latent – aanwezig is. Wanneer dit soort conflicten vervolgens niet in der minne kunnen worden opgelost, dreigt er een gevaar voor het voortbestaan van de federale ordening. Immers, als het geschil door dwang wordt opgelost, gaat de absolute gelijkheid tussen federatie

[27] Schütze 2012, p. 58-59.
[28] Vgl. The Federalist No. 44.

en deelstaten verloren. Daarmee houdt de dualiteit tussen federatie en deelstaten op te bestaan en zal de federatie plaats moeten maken voor hetzij een eenheidsstaat (politiek primaat bij de eenheid), hetzij een confederatie (politiek primaat bij verscheidenheid).

De *Catch-22* waar men bij een federale ordening aldus voor staat, is dat dit systeem de balans tussen eenheid én verscheiden nastreeft en daarvoor een regeling van de *enumerated powers* in het leven heeft geroepen die juist conflicten tussen federatie (eenheid) en deelstaten (verscheidenheid) onvermijdelijk maken. Dit probleem lijkt onoplosbaar nu noch federatie noch deelstaten de knoop mogen doorhakken in die conflicten, daar dit anders een verstoring van het wankele federale evenwicht betekent en de opheffing van de federatie bewerkstelligt. De vraag die dan rijst, is *wie* dan wel bij competentieconflicten de federale orde en daarmee de constitutie kan waarborgen. Het antwoord blijkt uiteindelijk eenvoudig te zijn: enkel en alleen een instantie die volledig gebonden is aan en afhankelijk is van de constitutie, is in staat om een politiek neutraal oordeel te vellen in dergelijke competentiegeschillen. In het Amerikaanse systeem is dat sinds de invoering van *judicial review* naar aanleiding van de zaak *Marbury v. Madison*,[29] de rechter. In Kelseniaanse federaties is dat een constitutioneel hof.[30]

Uit het voorgaande kunnen we enkele basiskenmerken van de federale staat destilleren. Daarbij kan voorop worden gesteld dat het bestaan van een hiërarchisch hogere bestuurslaag in het geheel geen kenmerk kan zijn van een federale staat, maar alleen van een (gedecentraliseerde) eenheidsstaat. Het bestaan van een bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende entiteiten in één en dezelfde staat, kan duiden op een gedecentraliseerde eenheidsstaat, maar óók op een federale staat.[31] Voor een federale staat is het echter wel noodzakelijk dat die bevoegdheidsverdeling de dualiteit tussen de rechtssferen van de federatie en de deelstaten markeert. Daarnaast is ook conflictbeslechting door een politiek-neutrale derde die volledig ondergeschikt is aan de constitutie, een kenmerk van werkelijk federalisme. Immers, hiermee wordt de aan federalisme inherente dualiteit en gelijkheid tussen de rechtssferen gemarkeerd.

Aldus zou het Koninkrijk vanwege het bestuurlijk toezicht en daarmee het politiek primaat van het Koninkrijk geen federatie kunnen zijn, zelfs als er – zoals Donner stelt – dit bestuurlijk toezicht door het Koninkrijk en niet door Nederland wordt uitgeoefend. Thans meent Donner – nu in zijn hoedanigheid van vicevoorzitter van de Raad van State – dat ondanks dat er verschillende rechtssferen in

[29] Marbury v. Madison, 5 U.S. (1 Cranch) 137; 2 L. Ed. 60 (1803).
[30] Martinez 2012, p. 569-571, Goldsworthy 2012, p. 710-711 en Stone Sweet 2012, p. 816-830.
[31] Vgl. Bartole 2012, p. 620 en Hirsch Ballin 2012, p. 239-244.

het Koninkrijk bestaan die door een bevoegdheidsverdeling in het Statuut worden afgebakend, het onderscheid tussen de Nederlandse regering en de Koninkrijksregering niet duidt op twee verschillende bestuurslagen. Dat onderscheid duidt immers op twee verschillende staatsrechtelijke functies die de Nederlandse organen en ambtsdragers vervullen:

> 'Deze afbakening van bevoegdheden in het Statuut is voor de Caribische landen van groot belang, vooral omdat het Statuut *geen* eigen, van de landen separate, overkoepelende Koninkrijksorganen kent. De organen van het Koninkrijk zijn in essentie Nederlandse organen die met inachtneming van bepaalde *aanvullende procedurele waarborgen* handelen in het kader van een Koninkrijksfunctie. Deze constellatie verklaart mede de nadruk die in de Caribische landen wordt gelegd op inachtneming van hun autonomie: betrokkenheid vanuit het Koninkrijk in hun landsaangelegenheden wordt gezien als bemoeienis vanuit Nederland [cursiveringen RSdN].'[32]

Donner maakt vervolgens het vraagstuk van de Koninkrijksstructuur niet gemakkelijker wanneer hijzelf eerder had gesteld dat het Koninkrijk geen gemenebest is, noch een federale staat, laat staan een gedecentraliseerde eenheidsstaat.[33]

Hoogers en De Vries nemen in dezelfde geest het duizeligmakend standpunt in dat de rechtsorde van het Statuut 'federale trekken combineert met specifieke bevoegdheidsverdelingen in een gedecentraliseerde eenheidsstaat en inderdaad beschouwd kan worden als een ordening *sui generis*.'[34] Deze opvatting dat de structuur van het Koninkrijk als *sui generis* moet worden gekwalificeerd, is echter niet bijzonder voor Donner of Hoogers en De Vries, maar is gemeengoed in de Nederlandse staatsrechtbeoefening.

Dat staatsrechtelijk Nederland wil blijven vasthouden aan deze kwalificatie, is om in elk geval twee redenen problematisch. Ten eerste is de kwalificatie *sui generis*, oftewel 'enig in zijn eigen soort', inhoudsloos. 'Indeed,' zo stelt Schütze, 'the *sui generis* idea is not a theory. It is an *anti*-theory, for it refuses to search for commonalities; yet, theory *must* search for what is generic.'[35] Ten tweede ontbreekt hierdoor ieder zicht op hoe het Koninkrijk der Nederlanden de vredesorganisatie kan zijn die volgens het *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* kenmerkend is voor een democratie. De Koninkrijksverhoudingen worden immers sinds

[32] Raad van State 2015, p. 2.
[33] Nota Waarborgfunctie 2011, p. 2.
[34] Hoogers & De Vries 2002, 40-41.
[35] Schütze 2012, p. 48.

de totstandkoming van het Statuut gekenmerkt door onbevredigend opgeloste conflicten, hetgeen sprekend tot uitdrukking komt in de titels van diverse onderzoeken naar de Koninkrijksstructuur en -verhoudingen, zoals *Knellende Koninkrijksbanden*,[36] *Verdieping of geleidelijk uiteengaan?*,[37] *Schurende rechtsordes*[38] en *De gelijkwaardigheid van de landen van het Koninkrijk der Nederlanden: realiteit of perceptie?*.[39]

2 Probleemstelling, methode en opbouw

Door het uitblijven van een bevredigende kwalificatie van de staatsrechtelijke verhoudingen tussen Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen is het onmogelijk om te beoordelen of we het Statuut nu moeten prijzen als een daadwerkelijk verlicht dekolonisatiedocument of moeten verguizen als een innerlijk tegenstrijdig en onbegrijpelijk document. Dit rechtvaardigt het nogmaals stellen van de vraag naar de structuur van het Koninkrijk zoals die vóór de invoering van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden was en óf en, zo ja, op welke wijze deze structuur dóór de invoering van het Statuut voor het Koninkrijk is gewijzigd.

Bij de beantwoording van de vraag naar de structuur van het Koninkrijk vóór en sinds de invoering van het Statuut kan voorop worden gesteld dat er binnen staatsrechtelijk Nederland een vrij grote consensus bestaat dat (a) vóór de invoering van het Statuut het Koninkrijk een koloniale structuur had en (b) ná de invoering daarvan de koloniale verhoudingen opgehouden zijn te bestaan. De gangbare verklaring voor de problemen omtrent de kwalificatie van de staatsstructuur van het Koninkrijk is vervolgens dat het Statuut inconsistenties zou vertonen als gevolg van het feit dat het Statuut product is van onderhandelingen tussen vertegenwoordigers van Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen.

Deze verklaring gaat echter voorbij aan het feit dat de Nederlandse staatsrechtbeoefening – zoals Dölle en Elzinga stellen – een sterk juridisch-dogmatische inslag heeft die uitspraken over *het wezen* van staatsrechtelijke verhoudingen vermijdt.[40] Aldus heeft de Nederlandse staatsrechtbeoefening vooral oog voor beschrijvingen van onder meer rechtsinstrumenten, bevoegdheden, rechtsgevolgen, procedures, etc., maar vermijdt zij gezagsverhoudingen als zodanig te bestuderen.

[36] Oostindie & Klinkers 2001.
[37] Raad van State 2004.
[38] Bröring, Kochenov, Hoogers & Jans 2008.
[39] Broekhuijse 2012.
[40] Dölle & Elzinga 2004, p. 688.

Het bijna onontkoombare gevolg van de Nederlandse benadering is dat de problematiek omtrent staatsvormen op een deductieve methode berust. Volgens Kranenburg zorgt juist deze deductieve methode voor problemen bij de bestudering van staatsvormen, omdat het vaak onmogelijk blijkt om de vraag naar staatsstructuren te beantwoorden vanuit ideaaltypen en algemene begrippen. Daarbij legt hij uit dat het probleem van de deductieve methode ligt in het feit dat de structuur van een bepaalde staat nimmer volledig het product kan zijn van theoretische concepties. Altijd is de structuur van een staat tevens product van politieke krachtmetingen, van verschillende belangen in concrete gevallen, van gemeenschappelijke levensomstandigheden en historie.[41]

Daarom vindt Kranenburg dat een te starre toepassing van de deductieve methode in de weg kan staan aan een juist en helder inzicht in de werkelijke constitutionele verhoudingen. Hij ziet dan ook meer heil in een combinatie tussen een zuiver deductieve methode en de zogenaamde inductieve methode.[42] Kranenburg stelt daarom voor om bij de bestudering van concrete staatsrechtelijke verhoudingen niet alleen aandacht te besteden aan de vraag onder welke staatsvorm een concrete staat geschaard moet worden, maar ook en vooral aan de vragen *waarom* er gekozen is voor bepaalde verhoudingen en *hoe* die verhoudingen functioneren. In feite is dit dezelfde functioneel-contextuele benadering die Van der Hoeven in zijn staatsrechtbeoefening toepast:

> ‘Als wezenskenmerk van het constitutionele recht werd aangenomen het feitelijk bestaan van een gezag-uitoefenende overheid en van aan dat gezag onderworpen enkelingen en groepen. De aard en inhoud van dit, met macht verbonden, gezag moge wisselen, het bij voortduring bestaan ervan is evident; de daaruit voortvloeiende verhoudingen zijn object van constitutioneel recht.’[43]

De staatsrechtelijke benadering van Van der Hoeven is hier duidelijk functioneel. Maar zijn benadering is daarnaast ook contextueel, zoals blijkt wanneer hij meent dat de zin en strekking van constitutionele documenten alleen kan worden gevonden door naar het geheel van politieke en maatschappelijke verhoudingen te kijken, waarbinnen die bepalingen functioneren. Daarbij gaat Van der Hoeven ervan uit dat het een essentieel kenmerk is van het constitutionele recht, dat politieke,

[41] Kranenburg 1950, p. 136-137.
[42] Kranenburg 1950, p. 136-137.
[43] Van der Hoeven 1988, p. 4.

sociale en economische verhoudingen de toepassing en de uitleg van het recht in hoge mate bepalen.[44]

Tegen de achtergrond van deze inzichten ten aanzien van de staatsrechtbeoefening wil ik in deze studie het antwoord op de vraag naar de structuur van het Koninkrijk behandelen vanuit zowel een theoretisch-normatieve als een functioneel-contextuele invalshoek. Er zal met andere woorden niet enkel worden gekeken naar de constitutionele verhoudingen die de makers van het Statuut wensten te normeren, maar ook hoe die zijn ontstaan en waarom.

Het voordeel van een functionele analyse bij bestudering van een politiek systeem is volgens Jackson 'the ability to explore how different features of a system may interact with and affect the operation of (...) institutions and doctrines, that is, to see particular institutions or doctrines "in action" in their own legal contexts.'[45] Anders gezegd, een functioneel-contextueel onderzoek is niet enkel verdedigbaar vanuit de specifieke problemen waarop we in het Statuut stuiten, maar ook vanuit een algemeen wetenschappelijk oogpunt zelfs te prefereren, vanwege het constitutioneel inzicht dat een dergelijke benadering kan generen.

Op basis hiervan zal in deze studie de tekst van het Statuut centraal staan als het constitutioneel document waarin de staatsrechtelijke verhoudingen tussen Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen geregeld worden. In hoofdstukken 2 en 3 zal het Statuut benaderd worden vanuit de ideaaltypen die men in de staatsrechtelijke literatuur na de totstandkoming van het Statuut heeft willen toepassen op de Koninkrijksverhoudingen, en de problemen waarop men daarbij stuit. De hoofdstukken 4, 5 en 6 zullen daarentegen meer in het teken staan van de vragen *welke* problemen men vóór de totstandkoming van het Statuut zag in het Nederlands koloniaal recht, *waarom* men gekozen heeft voor het vaststellen van bepaalde verhoudingen en *hoe* die verhoudingen zouden moeten functioneren. Daarbij zal in het vierde en het vijfde hoofdstuk de nadruk liggen op een Caribisch perspectief van wat er moest gebeuren in het Koninkrijk en in het zesde hoofdstuk op de perspectieven die de Nederlandse politiek beheersten tijdens het totstandkomingsproces van het Statuut. Tot slot zullen in het zevende en tevens laatste hoofdstuk alle gezichtspunten die in deze studie verworven zijn, worden samengebracht in een reconstructie van het totstandkomingsproces van het Statuut vanuit het oogpunt van de grondgedachten die vorm hebben gegeven aan de statutaire verhoudingen. Naar aanleiding van de ontwikkelingen die zich sinds de invoering van het Statuut hebben voorgedaan, zal in een epiloog nog kort worden ingegaan op hoe we verder kunnen en wellicht moeten gaan in het Koninkrijk.

[44] Van der Hoeven 1955, p. 76.
[45] Jackson 2012, p. 64.

HOOFDSTUK 2

Visies op de structuur van het Koninkrijk

1 Inleiding

Verschillende auteurs hebben sinds de totstandkoming van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in 1954 hun licht laten schijnen over diverse onderwerpen gerelateerd aan het Koninkrijk. Bij bestudering van deze auteurs komt een gevarieerd beeld ten aanzien van de gezagsverhoudingen in het Koninkrijk naar voren.[46] De meeste auteurs beschouwen de structuur van het Koninkrijk als een bijzondere, niet te kwalificeren constructie die neigt naar een federaal verband waarbij er een gezagsverhouding bestaat tussen de Koninkrijksorganen en de Landen. Onder deze auteurs bestaat er echter geen volledige overeenstemming ten aanzien van alle aspecten van de Koninkrijksstructuur. Vrijwel iedereen brengt eigen nuances aan. Daarnaast zijn er echter ook auteurs die de Koninkrijksstructuur meer beschouwen als een samenwerkingsverband waarbij er geen gezagsverhouding bestaat ten opzichte van de Koninkrijksorganen, maar enkel ten opzichte van het Rijksrecht. Een en ander rechtvaardigt de conclusie dat de structuur van ons Koninkrijk problematisch is. Dit problematische karakter rechtvaardigt een verkenning van de verschillende visies op de gezagsverhoudingen binnen het Koninkrijk, daar de wijze waarop men de structuur van het Koninkrijk kwalificeert in belangrijke mate de blik op het Statuut bepaalt.

Voor de beantwoording van de vraag op welke wijze er sinds 1954 naar de structuur van het Koninkrijk gekeken wordt, wil ik op deze plaats de toonaangevende visies op deze structuur bespreken. Daarbij heb ik ervoor gekozen om een selectie te maken uit de verschillende schrijvers. Voor het maken van een selectie zijn verschillende redenen aan te voeren. Sommige auteurs geven blijk van een bepaald structuurbeeld, maar gaan er vervolgens onvoldoende op in om hun beeld op een aannemelijke manier te kunnen reconstrueren. Andere auteurs gaan wel in op de structuur van het Koninkrijk, maar hebben een visie die sterke verwantschap vertoont met andere visies, enerzijds door de manier waarop zij het probleem benaderen en anderzijds doordat zij op visies van anderen voortbouwen. Daarnaast is een selectie van visies geboden ter wille van de overzichtelijkheid.

[46] Vgl. Hillebrink 2008, p. 183-206.

Door een beperkt aantal visies te presenteren kan het gehele spectrum aan visies op de structuur van het Koninkrijk op heldere wijze worden uiteengezet. De visies die in dit hoofdstuk zullen worden besproken, zijn die van Logemann, Kranenburg, Van der Hoeven, Borman en Hoogers. Zij zullen in voornoemde (chronologische) volgorde aan bod komen.

Logemann, Kranenburg en Van der Hoeven beschrijf ik omdat hun visies vlak na de totstandkoming van het Statuut zijn gepubliceerd. Daarnaast komen deze auteurs op geheel andere wijze tot hun conclusies, waardoor het belang van een bespreking van hun visies toeneemt. Bovendien hebben zij in meerdere of mindere mate een blijvende invloed gehad op de visies van latere auteurs.

Na de debatten en geschriften van auteurs zoals Logemann, Kranenburg en Van der Hoeven heerste er redelijke stilte over de gezagsverhoudingen binnen het Koninkrijk voor ruim een kwart eeuw, totdat dit onderwerp gestaag weer in de belangstelling kwam: ontwikkelingen zoals de Grondwetswijziging van 1983 en de Status Aparte van Aruba in 1986 hebben aan die hernieuwde interesse bijgedragen. Er ontstonden nieuwe visies die voortbouwden op de eerdere visies, maar niet zonder hier een eigen wending aan te geven. Borman is hiervan een sprekend voorbeeld. Hij bouwt in belangrijke mate voort op de visie van Van der Hoeven, maar komt daarbij tot een conclusie die diametraal tegenover die van Van der Hoeven staat. Te midden van de groeiende interesse voor het Statuut bouwt vervolgens Hoogers enigszins voort op Borman, maar ontwikkelt daarbij een geheel eigen beeld op het Koninkrijk; een beeld dat het vraagstuk over de structuur van het Koninkrijk op scherp kan stellen.

Bij bespreking van de visies van deze schrijvers spelen steeds enkele vragen op de achtergrond mee die bepalend zijn voor de beeldvorming omtrent de Koninkrijksstructuur, namelijk de vraag naar:

- de methode van de auteur;
- de voorpositieve uitgangspunten waarvan de auteur uitgaat bij bepaling van de structuur, met andere woorden de beginselen die zijns inziens leidend zijn geweest tijdens het totstandkomingsproces van het Statuut;
- de positieve uitgangspunten waarvan hij uitgaat, met andere woorden die beginselen die op enigerlei wijze naar zijn mening uitdrukking hebben gevonden in het recht, en
- wat het positieve recht naar zijn mening zelf regelt dat van invloed is op de bepaling van de structuur van het Koninkrijk, met andere woorden de normvoorschriften die volgens hem de procedures op Koninkrijksniveau reguleren.

De vragen naar de voorpositieve uitgangspunten, de positieve uitgangspunten en het positieve recht zijn van belang daar de onderlinge verhouding tussen deze

aspecten bepaalt aan welke van deze aspecten de auteur in kwestie normatieve kracht toekent. Immers, iemand die een rechtspositivistisch standpunt aanhangt zal eerder normatieve kracht toekennen aan de gepositiveerde kwalificaties dan aan de verdere uitwerking in de regeling; doch, iemand die een aanhanger is van het zogenaamde 'levend staatsrecht' zal normatieve kracht toekennen aan de uitgewerkte regelingen in samenhang met de toepassing in de praktijk waarbij ruimte is voor het ongeschreven staatsrecht.

2 Logemann

Kort na de totstandkoming van het Statuut heeft Logemann in een aantal artikelen zijn gedachten over het Statuut laten gaan. Deze artikelen zijn in principe niet gericht op de structuur van het Koninkrijk, maar in zijn ideeën komt wel een structuurbeeld tevoorschijn. Het duidelijkst komt zijn visie op de structuur van het Koninkrijk tot uitdrukking in een in mei 1955 verschenen artikel 'De hiërarchie der wettelijke regelingen in het Statuut'.[47] Aanleiding voor het artikel is het feit dat het Statuut naar de mening van Logemann aan de Nederlandse hiërarchie van de wettelijke regelingen vier wettelijke regelingen toevoegt, namelijk het Statuut zelf, de voorschriften van de Grondwet houdende bepalingen betreffende aangelegenheden van het Koninkrijk, de rijkswet en de algemene maatregel van rijksbestuur.[48]

In het artikel behandelt hij drie vragen. Allereerst stelt hij de vraag welk deel van de Grondwet alleen maar een staatsregeling van Nederland is en welk deel Rijksgrondwet. Zijn antwoord op deze vraag is dat hetgeen in de Grondwet staat met betrekking tot defensie, buitenlandse betrekkingen, Nederlanderschap, ridderorden, toelating en uitzetting van vreemdelingen en uitlevering sinds het Statuut Rijksgrondwet is.[49] Vervolgens behandelt hij de vraag naar de competentieafbakening tussen rijkswet en algemene maatregel van rijksbestuur. Zijn antwoord op deze vraag is dat een aangelegenheid van het Koninkrijk evenzeer in een algemene maatregel van rijksbestuur als in een rijkswet kan worden geregeld, tenzij het Statuut, de Rijksgrondwet of de rijkswet zelf de desbetreffende materie heeft voorbehouden voor regeling in een rijkswet.[50] Tot slot stelt hij de vraag aan

[47] Logemann 1955, p. 433 e.v.
[48] Logemann 1955, p. 433.
[49] Logemann 1955, p. 435; constructie van voorgaande o.g.v. art. 5 Statuut.
[50] Logemann 1955, p. 437; constructie van voorgaande o.g.v. art. 5 Statuut.

de orde wie de hiërarchie van de wettelijke regelingen zal handhaven: is dat de administratie, de rechter of niemand? Zijn antwoord luidt dat ten opzichte van de landswetgeving (en het bestuur) van Suriname en de Nederlandse Antillen handhaving in artikel 50 Statuut is toevertrouwd aan de administratie door het vernietigingsrecht van de Kroon. Echter, ten opzichte van Nederlandse landswetgeving is uiteindelijk niets concreets geregeld.[51] Logemann komt na zijn uiteenzetting hierover tot de conclusie dat in dit geval er meer pleit voor handhaving door de rechter dan door de administratie, aangezien 'het statuut (...) niet in de laatste plaats [dient] om de sfeer der "eigen aangelegenheden" der landen en de zelfstandigheid der landen te waarborgen.' Het gevolg hiervan is volgens Logemann dat 'het accent veel meer dan in de nederlandse verhoudingen op het karakter van het statuut als competentieregeling' valt. Partijen staan 'in een pact' tegenover elkaar en het is niet zo vanzelfsprekend dat hun rechten die uit dit 'pact' voortvloeien, worden geëerbiedigd. Dit laatste houdt verband met het feit dat naar Logemanns mening de verhouding Statuut – rijkswetgever een principieel andere is dan de verhouding Grondwet – Nederlandse wetgever.[52] Het is in met name deze uiteenzetting dat er interessante gezichtspunten boven water komen ten aanzien van de structuur van het Koninkrijk.

Logemann vergelijkt in dit kader het karakter van de Grondwet met die van het Statuut. De Grondwet heeft een tweevoudig karakter: het is enerzijds een regeling bepaald door een enkele entiteit, het Nederlandse volk zelf, en het is anderzijds een competentieregeling. Met dat laatste bedoelt hij dat de Grondwet een bevoegdheidsafbakening is tussen de *pouvoirs constitués*, oftewel de Nederlandse staatsorganen. Het Statuut heeft ook een tweevoudig karakter. Maar, in plaats van een regeling bepaald door een enkele entiteit, is het Statuut een regeling bepaald door verschillende partijen. Daarnaast is het Statuut ook een competentieregeling, maar veel meer dan de Grondwet. Immers, het Statuut bakent niet enkel de bevoegdheden tussen de Rijksorganen af, maar vooral de bevoegdheden tussen de Rijksorganen en de Landen. Juist deze afbakening tussen Rijksorganen en de Landen is belangrijk, omdat het Statuut er vooral is om de sfeer van de eigen aangelegenheden van de Landen en hun zelfstandigheid in die sfeer te waarborgen.[53]

Uit deze vergelijking tussen de Grondwet en het Statuut trekt Logemann twee conclusies: ten eerste dat de ordening onder de Grondwet de vorm van een eenheidsstaat heeft en de ordening onder het Statuut sterk federale trekken vertoont

[51] Logemann is met Van den Bergh van mening dat artikel 50 lid 2 Statuut weinig of niets om het lijf heeft. Zie Logemann 1955, p. 438.

[52] Logemann 1955, p. 439.

[53] Logemann 1955, p. 439.

en ten tweede dat de verhouding tussen de Grondwet en de wetgever een principieel andere is dan die tussen het Statuut en de rijkswetgever.[54] Naar mijn mening is het feit dat Logemann tot de conclusie komt dat het Koninkrijk sterk federale trekken vertoont niet gek, gezien het door hem geschetste karakter van het Statuut: het Statuut is gegeven door verschillende entiteiten, de (volkeren van de) Landen samen, en het Statuut is een competentieregeling niet alleen tussen rijksorganen onderling, maar vooral tussen het Koninkrijk en de Landen. Anders ligt dat mijns inziens voor de conclusie dat de verhouding tussen de Grondwet en de wetgever een principieel andere is dan die tussen het Statuut en de rijkswetgever. Immers, zowel de Grondwet als het Statuut zijn competentieregelingen: de één weliswaar meer dan de ander, maar dat is slechts een gradueel en geen principieel verschil. Het principiële aspect van het verschil tussen de verhouding tussen de Grondwet en de wetgever enerzijds en het Statuut en de rijkswetgever anderzijds kan aldus niet liggen aan de ‘competentiekant’ van dit onderscheid. Maar, is het verschil in het aantal ‘totstandbrengers’ van de Grondwet respectievelijk het Statuut niet enkel numeriek en derhalve ook gradueel?

Het antwoord lijkt te schuilen in Logemanns duiding van de Nederlandse staatsorganen als *pouvoirs constitués*. Dit begrip is ontleend aan de Franse staatsleer, waar een onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds *pouvoir constituant* en *pouvoirs constitués*. In deze leer wordt met betrekking tot de *pouvoir constituant* onderscheid gemaakt tussen (a) de *pouvoir constituant originaire*, de macht die een staatsbestel in het leven roept en ordent, en (b) de *pouvoir constituant derivé*, de macht die het staatsbestel kan herzien. De *pouvoir constituant originaire* treedt op bij discontinuïteit van de staat als gevolg van bijvoorbeeld oorlog, revolutie of bij het ontstaan van een nieuwe staat, zoals bij de keuze voor onafhankelijkheid in geval van dekolonisatie. De *pouvoir constituant derivé* daarentegen treedt op bij de herziening van het bestaande staatsbestel en is voor zijn handelen gebonden aan regels voor hem vastgesteld (door de *pouvoir constituant originaire*) in de constitutie zelf. Met de *pouvoirs constitués* wordt tot slot bedoeld de *pouvoir exécutif, législatif* en *judiciaire* oftewel de uitvoerende, wetgevende en rechtsprekende macht die door de constituerende macht zijn ingesteld.[55]

Wanneer we de problematiek van de *pouvoirs constitués* van Logemann meenemen, is het verschil in het aantal ‘totstandbrengers’ van de Grondwet respectievelijk het Statuut inderdaad niet enkel numeriek of gradueel. In de verhouding tussen Grondwet en wetgever vindt een samenval plaats tussen de *pouvoir constituant* en de belangrijkste *pouvoir constitué*, de wetgever: in het eerste geval is dat het

[54] Logemann 1955, p. 439.
[55] Vgl. Van der Tang 1998, p. 152-156 en Van der Pot 2014, p. 170-171.

volk en in het tweede, middels de volksvertegenwoordiging, ook het volk. In het geval van het Statuut ligt dat echter compleet anders: de *pouvoir constituant* zijn de (volkeren van de) Landen en, zo stelt Logemann, de rijkswetgever is praktisch 'het orgaan van een der partijen, met raadgevende stem bijgestaan door vertegenwoordigers van de andere partijen'; de belangrijkste *pouvoir constitué* op grond van het Statuut is aldus de Nederlandse volksvertegenwoordiging en dát is een principieel verschil.[56] Ondanks dat in de statutaire rechtsorde de *pouvoir législatif* is toegekend aan een orgaan van één van de partijen die de *pouvoir constituant* samenstellen, kan men hierin een bevestiging vinden dat Logemann de ordening onder het Statuut als federaal karakteriseert. Immers, de *pouvoir constituant* van het Statuut constitueert de Nederlandse wetgever als Koninkrijkswetgever en plaatst deze dientengevolge in Koninkrijksaangelegenheden boven de Landen.

3 Kranenburg

Zoals in de inleiding tot dit hoofdstuk reeds is gesteld, zijn vele auteurs die geschreven hebben over het Statuut het erover eens dat het Koninkrijk der Nederlanden een niet te kwalificeren staatsvorm heeft en daarom een rechtsorde *sui generis* is. Verschillende auteurs gaan er echter wel van uit dat het Koninkrijk een federale structuur heeft, althans dat het Koninkrijk met name veel overeenkomsten vertoont met een federatie. Of Kranenburg ook tot deze auteurs behoort, is zeer de vraag. Uit verschillende geschriften blijkt dat hij op een bijzondere manier tegen staatsvormen aankijkt en hij heeft daarmee dan ook een eigen visie op de structuur van het Koninkrijk.

Volgens Kranenburg is het bij staten die een grote omvang hebben fysiek en technisch onmogelijk om alle staatsfuncties centraal te doen plaatsvinden. Dit brengt het probleem met zich van de verhouding van het verband van het geheel met de delen van de staat.[57] Hij uit zijn bezwaar tegen het feit dat dit probleem vaak benaderd wordt vanuit staatsvormen en andere begrippen uit de staatsleer. Het is veel beter om dit probleem niet vanuit ideaaltypen en algemene begrippen te benaderen, maar via de zogenaamde inductieve methode. Daarmee bedoelt hij dat het probleem van de samengestelde staten benaderd moet worden vanuit historisch-staatkundige gegevens, omdat gemeenschappelijke levensomstandigheden, historie en belangen in concrete gevallen tot heel uiteenlopende

[56] Logemann 1955, p. 439.
[57] Kranenburg (Inleiding) 1955, p. 129-130.

staatsrechtelijke vormen leiden. De deductieve methode houdt hier geen rekening mee en daardoor kunnen de heersende algemene theorieën het juiste en heldere inzicht in de weg staan.[58] Desondanks heeft Kranenburg het nog steeds over een statenbond, bondsstaat en gedecentraliseerde eenheidsstaat, maar niet zonder eerst te onderstrepen wat hij er precies onder begrijpt, althans wat volgens hem deze staatsvormen van elkaar onderscheidt:

– een bondsstaat kent een directe juridische band van de individuele burgers met de centrale gezagsorganen, maar een statenbond juist niet; daar bestaat enkel een juridische band tussen de organen van het geheel en de organen van de deelstaten.[59]
– een gedecentraliseerde eenheidsstaat kent enerzijds geen bevoegdheid van de delen om voor zichzelf de eigen organisatievorm te regelen door het vaststellen van hun eigen constitutie, en anderzijds wel de aanwezigheid van een algemene formule voor de centrale wetgevende macht, hetgeen wil zeggen dat de centrale wetgever alle materies mag regelen.[60]

Kranenburg blijft er hierbij wel op wijzen dat het staatsleven genuanceerd is en altijd overgangsvormen kent, waardoor bij hantering van dergelijke criteria men voorzichtig moet blijven en moet oppassen voor het dogmatiseren.[61]

Kranenburg meent dat het bezwaar tegen het dogmatiseren bijzonder sterk geldt bij het bepalen van het karakter van de Britse *Commonwealth of Nations*. De verhouding van het geheel tot de delen in de *Commonwealth of Nations* is daar zo vaag en onbepaald dat er een positiefrechtelijke grensafbakening niet bestaat en er zou wellicht een staatsrechtelijke tussenvorm kunnen bestaan tussen een federale en een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Maar net zo goed zou daar sprake kunnen zijn van een bijzondere overgangsvorm van een staatsrechtelijk verband naar een volkenrechtelijk verband.[62]

Volgens Kranenburg heeft de moeilijkheid om *Commonwealth of Nations* te kwalificeren, te maken met het feit dat deze ordening tussen het geheel en de delen tot stand is gebracht volgens de Engelse methode van rechtsvorming. Het recht wordt in deze methode gedicteerd door de eisen van het ogenblik en ontwikkelt zich dan stap voor stap.[63]

[58] Kranenburg (Inleiding) 1955, p. 129-130.
[59] Kranenburg (Inleiding) 1955, p. 143.
[60] Kranenburg (Inleiding) 1955, p. 144.
[61] Kranenburg (Inleiding) 1955, p. 144.
[62] Kranenburg (Inleiding) 1955, p. 147 en p. 194.
[63] Kranenburg (Inleiding) 1955, p. 195.

Hij beschrijft vervolgens de totstandkoming van de *Commonwealth of Nations* en onderscheidt daarbij drie fases. Het proces begon toen rond 1837 de politieke conflicten in Canada een dusdanig groot probleem werden dat een oplossing vereist was. De Hoge Commissaris van kolonie, Lord Durham, reikte de oplossing aan en stelde voor om *responsible government* in de kolonie in te voeren met betrekking tot uitsluitend inwendige aangelegenheden. Dit kon volgens Lord Durham eenvoudig worden bewerkstelligd: enerzijds moest aan de gouverneur van de kolonie de instructie worden gegeven om de regeringstaak op te dragen aan personen die het vertrouwen hadden van de plaatselijk parlementsmeerderheid, en anderzijds moest aan de gouverneur worden medegedeeld dat hij verder niet had te rekenen op steun van de Engelse Regering bij conflicten die niet onmiddellijk de betrekkingen met het moederland betroffen, aldus Kranenburg.[64] Toen, tien jaar later, deze oplossing werd aanvaard door de gouverneur en deze zich hierin gesteund wist door de regering, werd het systeem geleidelijk erkend en kreeg Canada volledige zelfregering met een parlementair stelsel en daarmee werd de eerste stap gemaakt in de rechtsvorming van de *Commonwealth of Nations*.[65]

Geleidelijk drong het inzicht door dat het aantal belangen, dat voor gemeenschappelijke verzorging vatbaar is, vanwege de grote afstanden tussen de territoria erg beperkt is. Dit inzicht bracht met zich dat invoering van *responsible government* met betrekking tot inwendige aangelegenheden niet meer een incidentele oplossing was, maar een oplossing voor in beginsel alle overzeese gebieden. Met deze aanvaarding en ruime toepassing ervan in de overzeese gebieden werd *responsible government* een leidend beginsel in de Engelse staatkunde. De volgende stap in de rechtsvorming van de *Commonwealth of Nations* was daarmee gezet.[66]

Uiteindelijk is uitdrukkelijk en zonder voorbehoud aan de overzeese gebieden, de *Dominions*, het recht gegeven om door eigen wetgeving af te wijken van Brits recht of, in de woorden van Kranenburg, 'een Britse Parlements Act breekt geen Dominion-wet meer'. Dit werd formeel vastgesteld in het Statuut van Westminster dat op 11 december 1931 in werking trad. Hiermee was de laatste stap gezet in de vorming van dit Britse systeem.[67]

Commonwealth of Nations is volgens Kranenburg een rechtsverband waarin het moederland en een aantal voormalig aan haar ondergeschikte staatsrechtelijke verbanden de gedachte van 'gouvernement bij persuasie' volledig en consequent hebben toegepast. In dit stelsel bestaat geen positiefrechtelijke grensafbakening

[64] Kranenburg (Inleiding) 1955, p. 195.
[65] Kranenburg (Inleiding) 1955, p. 195-196.
[66] Kranenburg (Inleiding) 1955, p. 197.
[67] Kranenburg (Inleiding) 1955, p. 199.

noch dwang. In plaats daarvan doet dit systeem uitsluitend een beroep op de redelijkheid, de rechtsovertuiging en het inzicht in gemeen belang om gezamenlijk handelen.[68] Het systeem kent wel een gemeenschappelijk orgaan, het *Imperial Conference* dat een bijeenkomst vormt van de *Prime Ministers* van de leden van het Gemenebest of hun plaatsvervangers. Echter, de verantwoordelijkheid in dit systeem wordt gelegd bij de bevolkingen; zij zijn verantwoordelijk voor zowel de besluitvorming als het handelen ernaar met betrekking tot de gemeenschappelijke belangen. Het gevolg hiervan is dat zowel besluitvorming en handelen enkel door overtuigingskracht tot stand kunnen worden gebracht. Omdat met betrekking tot besluitvorming en de uitvoering daarvan geen dwang kan worden uitgeoefend, noemt Kranenburg dit systeem een ‘vrije staatsvorm’.[69] Volgens hem zorgt niet dwang maar een saamhorigheidsgevoel dat zich manifesteert in de erkenning van een gemeenschappelijk staatshoofd, ‘a common allegiance to the Crown’, voor de cohesie in dit systeem.[70]

Het Britse systeem, met andere woorden een vrije staatsvorm die tevens een overgangsvorm is tussen een staatsrechtelijk en een volkenrechtelijk verband, is volgens Kranenburg in wezen ook voor de Nederlands-Indonesische Unie aanvaard. Immers, enerzijds is in deze Unie de ondergeschikte verhouding in een status van gehele gelijkheid omgezet. Zo geeft de preambule van het Unie-Statuut reeds aan dat het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek der Verenigde Staten van Indonesië zijn overeengekomen om in het Unie-Statuut de grondslag te leggen van hun onderlinge verhouding als ‘onafhankelijke en souvereine staten’ en bepaalt art. 5 lid 1 Unie-Statuut vervolgens dat ‘Hare Majesteit Koningin Juliana, Prinses van Oranje-Nassau, en bij opvolging Hare wettige opvolgers in de Kroon der Nederlanden’ aan het hoofd van de Unie staat. Dit systeem komt overeen met het Britse waar er een *‘allegiance to the Crown’* is en waar de *Dominion*-ministers volledig verantwoordelijk blijven aan hun eigen *Dominion*-parlement.

Anderzijds was het doel van de Unie, zoals het Britse systeem, de samenwerking van de deelgenoten ter behartiging van hun gemeenschappelijke belangen (art. 2 lid 1 Unie-Statuut), te weten onderwerpen die in de sfeer liggen van buitenlandse betrekkingen, defensie, (voor zover nodig) financiën, en onderwerpen van economische en culturele aard. Daarnaast werd de eis van een democratische organisatie van het staatsbestel, de waarborging van de persoonlijke, geestelijke en staatkundige vrijheid en het rechtsstaats- of *rule of law*-beginsel – iets dat in de

[68] Kranenburg (Inleiding) 1955, p. 197.
[69] Kranenburg (Inleiding) 1955, p. 201-202.
[70] Kranenburg (Inleiding) 1955, p. 200.

Commonwealth als ongeschreven en als vanzelfsprekend wordt beschouwd – in het Unie-Statuut neergelegd.[71]

Ook in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden dat de verhouding met Suriname en de Nederlandse Antillen regelt, is volgens Kranenburg een zeer vrije vorm van een samengestelde gemeenschap tot stand gebracht.[72] Dit betekent dat in het systeem van het Statuut, zoals in de Britse *Commonwealth*, de verantwoordelijkheid voor zowel de besluitvorming als het handelen ernaar met betrekking tot de gemeenschappelijke belangen bij de bevolkingen wordt gelegd, dat zowel deze besluitvorming als het handelen enkel door overtuigingskracht tot stand kunnen worden gebracht en dat aldus niet dwang, maar een saamhorigheidsgevoel voor de cohesie in dit systeem zorgt.[73]

Kranenburg wil hier echter niet mee zeggen dat er voor wat betreft het Koninkrijk der Nederlanden ook sprake is van een tussen- of overgangsvorm tussen een staatsrechtelijk verband en een volkenrechtelijk verband.[74] In de vergelijking tussen het Britse systeem en het systeem neergelegd in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden ziet Kranenburg wel gemeenschappelijke trekken, maar ook bepaalde bijzondere eigenschappen: de Landen hebben, net zoals in het Britse systeem, elk hun eigen vertegenwoordigend lichaam met elk hun eigen verantwoordelijk gouvernement. Er is ook een '*common allegiance to the Crown*' (art. 2 Statuut), maar ten aanzien van de gemeenschappelijke belangen is de band in het Koninkrijk sterker dan die in het Britse systeem. Dat blijkt uit het feit dat defensie en buitenlandse betrekkingen in het Koninkrijk gemeenschappelijk zijn en op Koninkrijksniveau geregeld worden.[75] Een ander verschil is dat, hoewel de Gouverneur in beide systemen in het overzeese gebied optreedt als vertegenwoordiger van de Koning, de Britse *Governor* niet benoemd wordt door het Kabinet in Westminister, maar door de minister van de *Dominion*.[76]

Kranenburg blijft worstelen met de kwalificatie van de nieuwe rechtsorde van het Koninkrijk. Ook worstelt hij met de kwalificatie van het Statuut en acht het niet uitgesloten dat we hier te maken hebben met een tussenvorm tussen een staatsrechtelijk en een volkenrechtelijk verband. De eventuele conclusie dat hier

[71] Kranenburg (Inleiding) 1955, p. 202-203.
[72] Kranenburg (Inleiding) 1955, p. 204 en p. 208.
[73] Kranenburg (Inleiding) 1955, p. 200 en p. 201-202.
[74] Kranenburg (Inleiding) 1955, p. 204 en p. 208.
[75] Kranenburg (Inleiding) 1955, p. 206; zie ook Kranenburg (Nieuwe structuur) 1955, p. 23.
[76] Kranenburg (Nieuwe structuur) 1955, p. 24-25. Vgl. voor de benoeming van de Gouverneurs in het Koninkrijk der Nederlanden artikel 2 lid 3 van het Statuut, waarin is bepaald dat dit geschiedt 'door de Koning als hoofd van het Koninkrijk'.

sprake is van een tussenvorm, acht hij niet problematisch en zegt daarbij: 'Het werkelijke leven, staatsleven en rechtsleven, is veel te genuanceerd, dan dat men het kan vangen in een star schema van vast omlijnde typen, het kan wringen in de vakjes van een wel geëtiketteerde loketkast.'[77] Echter, de sterke band in het Koninkrijk ten aanzien van de gemeenschappelijke belangen of Koninkrijksaangelegenheden noopt volgens Kranenburg tot de conclusie dat de tot stand gebrachte statutaire orde een staatsrechtelijk karakter heeft. Er zou, volgens hem, nog getwijfeld kunnen worden of deze rechtsorde wellicht een tussenvorm is, maar het controlerecht in de vorm van het vernietigingsrecht van artikel 50 Statuut pleit naar zijn mening tegen deze conclusie.[78]

De vraag wat voor type staatsrechtelijke ordening het Koninkrijk heeft (een federatie of gedecentraliseerde eenheidsstaat of een tussen- of overgangsvorm) beantwoordt Kranenburg niet expliciet. Echter, aan de hand van de door hem geformuleerde criteria en rekening houdend met zijn voorzichtigheid om niet te dogmatiseren, valt wel de lijn door te trekken ter bepaling van het type staatsrechtelijke ordening die het Statuut naar zijn mening met zich brengt: volgens Kranenburgs criteria bestaat in een bondsstaat de mogelijkheid van een directe band tussen de individuele burgers met de centrale gezagsorganen, waarnaast de delen van de federatie voor zichzelf de eigen organisatievorm kunnen regelen (binnen de kaders van de federale constitutie) en de centrale wetgever niet alles mag regelen. Als we deze criteria voor de rechtsorde van het Koninkrijk nagaan, kan aan de hand van Kranenburgs teksten vastgesteld worden dat in de rechtsorde van het Statuut een directe band van de individuele burgers met de Koninkrijksorganen niet uitgesloten is, dat de delen de eigen organisatievorm regelen en dat het Koninkrijk *niet* alle materies naar zich toe kan trekken, aangezien die mogelijkheid beperkt wordt door de regeling van Koninkrijksaangelegenheden. Zo bezien voldoet het Koninkrijk aan Kranenburgs criteria voor een federatie. Dit kan de conclusie rechtvaardigen dat Kranenburg toch tot de auteurs behoort die ervan uitgaan dat het Koninkrijk een federale structuur heeft, althans dat het veel overeenkomsten vertoont met een federatie.

[77] Kranenburg (Inleiding) 1955, p. 206-207.
[78] Kranenburg (Nieuwe structuur) 1955, p. 27.

4 Van der Hoeven

In 1959 publiceerde Van der Hoeven in het *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* een artikel over de verhouding tussen Koninkrijksrecht en Nederlands constitutioneel recht.[79] Daarin stelde hij dat de bepaling van de verhouding tussen Koninkrijksrecht en Nederlands constitutioneel recht in essentie de vraag betreft naar de structuur van het Koninkrijk. Duiding van die structuur was voor hem om twee redenen relevant.

Ten eerste vond hij dit relevant voor de constitutionele praktijk. Hij noemt in dit kader een drietal concrete constitutionele problemen waarover regering en Staten-Generaal zich toentertijd moesten buigen. Op de eerste plaats was het de vraag of de Staten-Generaal beschouwd moesten worden als orgaan van het Koninkrijk en, zo ja, of wijziging van de grondwetsbepalingen betrekking hebbend op ledental of zittingsduur van de Kamers al dan niet bij rijkswet moest geschieden. Vervolgens was het de vraag of bij één (rijks-)wetsontwerp Koninkrijksaangelegenheden én Nederlandse aangelegenheden aan de orde mochten worden gesteld en tot slot of er twee aparte reglementen van orde voor de ministerraad moesten worden vastgesteld: één voor de ministerraad van het Koninkrijk en één voor die van Nederland, of dat één reglement voldoende was.[80]

Ten tweede was de problematiek omtrent de structuur van het Koninkrijk relevant, omdat die structuur de oorzaak was van diverse misvattingen en discussies in de wetenschappelijke literatuur van zijn tijd. Van der Hoeven wijst in dit kader op de problemen omtrent toetsing van landsrecht aan rijksrecht, de bevoegdheden van rijksorganen en de rechtspersoonlijkheid van het Koninkrijk.

Van der Hoeven signaleert dat voor de bepaling van de structuur van het Koninkrijk auteurs als Logemann vaak slechts oog hadden voor bepalingen als in artikelen 5 lid 1, 7 en 13 Statuut. Men leidde uit dergelijke bepalingen af dat het Statuut in beginsel nieuwe organen in het leven roept, waarbij het Statuut voor de uitwerking van die organen naar de Grondwet verwijst. Voorbeelden van die nieuwe organen zouden dan de Rijksministerraad en de Raad van State van het Koninkrijk zijn.[81] Deze benadering leidt aldus tot de conclusie dat het Statuut een nieuwe eenheid met eigen instellingen in het leven zou roepen boven Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen.

Een van de problemen die Van der Hoeven bij deze interpretatie van het Statuut signaleert, is dat deze interpretatie leidt tot een botsing tussen enerzijds

[79] Van der Hoeven 1959, p. 375-389.
[80] Van der Hoeven 1959, p. 379.
[81] Van der Hoeven 1959, p. 380, zie ook p. 386.

hetgeen het Statuut in de preambule als uitgangspunt vooropstelt en anderzijds hetgeen in het Statuut uitgewerkt wordt. Hij denkt daarbij met name aan een botsing tussen het uitgangspunt van zelfstandige behartiging van de eigen belangen door de Landen en de idee dat het Statuut nieuwe organen in het leven roept die krachtens de schakelbepaling van artikel 5 lid 1 Statuut door de Grondwet nader ingevuld zouden worden. Deze botsing ontstaat doordat een dergelijke interpretatie van artikel 5 lid 1 Statuut tot gevolg zou hebben dat veel meer Nederlands recht verheven zou worden tot Koninkrijksrecht dan auteurs als Logemann zich bewust lijken te zijn. Immers, hetgeen in de Grondwet staat, kan niet los worden gezien van andere Nederlandse rechtsnormen van zowel geschreven als ongeschreven recht. Ook deze rechtsnormen zouden dan ingevolge artikel 5 lid 1 Koninkrijksrecht worden, oftewel – in de woorden van Van der Hoeven – 'een groot en vitaal stuk Nederlands staatsrecht met zijn toekomstige ontwikkeling, voortgekomen uit en bepaald door Nederlandse verhoudingen, functionerende in de Nederlandse ambiance, wordt geïncorporeerd in het Koninkrijksrecht.'[82] Dat al dit Nederlandse recht voortaan Koninkrijksrecht zou worden, betekent dat al dit recht vanaf dat moment op het niveau van de hogere bestuurslaag geregeld zou moeten worden en daarmee onttrokken zou zijn aan de zelfstandige verzorging door Nederland zelf. Van der Hoeven acht het ondenkbaar dat de makers van het Statuut dit bedoeld kunnen hebben en dat voortaan de Caribische Koninkrijksdelen medezeggenschap zouden krijgen in een zo groot en belangrijk gedeelte van de Nederlandse staatsinrichting. Zou dit namelijk wel het geval zijn geweest, dan zou de regeling van de Koninkrijksorganen met de schakelbepaling van artikel 5 lid 1 in het Statuut in strijd zijn met het uitgangspunt in de preambule dat de staatsinrichting van de Landen in beginsel een zaak van de Landen zelf is, omdat dit beginsel voor Nederland 'op krasse wijze' zou worden miskend.[83]

Volgens Van der Hoeven is de mening van Logemann c.s. niet juist en vloeit hun zienswijze voort uit een te eenzijdige methode. Van der Hoeven kijkt niet alleen naar bepalingen in het Statuut die kwalificaties lijken te geven, zoals artikel 13, maar kijkt ook naar de rechtspraktijk en naar de systematiek van het Statuut in het licht van zijn totstandkomingsgeschiedenis.[84] Die totstandkomingsgeschiedenis werd volgens hem beheerst door de noodzaak om de autonomie van Suriname en de Nederlandse Antillen te verwezenlijken. Dit proces laat Van der Hoeven aanvangen bij de Conferentie van 1948. Deze leidde tot de aanvaarding van een aantal resoluties die verwezenlijkt moesten worden in een Rijksgrondwet. In deze

[82] Van der Hoeven 1959, p. 383.
[83] Van der Hoeven 1959, p. 384.
[84] Van der Hoeven 1959, p. 377, 379 en p. 385.

conceptie zou het Koninkrijk daadwerkelijk als vierde eenheid duidelijk boven Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen worden geplaatst.[85] Waar Logemann c.s. zich volgens Van der Hoeven te weinig rekenschap van geven, is dat deze constructie met een extra bestuurslaag op een aantal bezwaren stuitte. Een fundamenteel bezwaar was dat als de overzeese rijksdelen de nodige personen zouden afstaan voor de (gedeeltelijk) nieuwe organen op Koninkrijksniveau, dit ten koste zou gaan van de bemanning van hun eigen Caribische organen. Daarnaast zouden de nieuwe organen te weinig werk hebben om werkelijk levende instellingen te zijn, hetgeen de kosten die met hun bestaan gemoeid waren, niet kon worden gerechtvaardigd.[86]

Vanwege deze onhoudbaarheid van een extra bestuurslaag werd de oplossing van het Koninkrijk als vierde eenheid losgelaten. Dit betekende niet dat de verwezenlijking van de autonomie van de Caribische Koninkrijksdelen op de lange baan zou worden geschoven. Integendeel, die autonomie bleef spoed eisen en werd verwezenlijkt in de zogenaamde Interimregelingen, terwijl men in afwachting bleef van een 'definitieve' regeling van de nieuwe structuur van het Koninkrijk.[87] Met het oog op die nieuwe structuur is na de totstandkoming van de Interimregelingen van Nederlandse zijde een 'Schets voor een Statuut' opgesteld die aansluiting zocht bij deze Interimregelingen. Bij deze Schets gold als uitgangspunt dat de verhouding die geschapen zou worden 'sober en eenvoudig' moest zijn: Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen zouden weliswaar in een positie van nevenschikking worden geplaatst, maar bestuur, regelgeving en representatie van het Koninkrijk zouden niet meer aan een hogere bestuurslaag worden opgedragen, maar aan de aloude Nederlandse constitutionele instellingen. Conform de nieuwe positie van de Caribische Koninkrijksdelen zouden zij voortaan bij de behartiging van Koninkrijksaangelegenheden een geëigende invloed krijgen in de Nederlandse instellingen. Aldus is in deze oplossing het Koninkrijk als een extra bestuurslaag vervangen door het Koninkrijk als een samenwerkingsstructuur tussen uitsluitend Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen.[88] Deze samenwerkingsstructuur die Van der Hoeven beschrijft, wordt door Hillebrink een *constitutional association* genoemd.[89] Deze structuur lijkt meer overeenkomsten te vertonen met de privaatrechtelijke figuur van de maatschap dan met algemeen aanvaarde staatsvormen zoals de eenheidsstaat en de federatie.

[85] Van der Hoeven 1959, p. 375.
[86] Van der Hoeven 1959, p. 376.
[87] Van der Hoeven 1959, p. 376.
[88] Van der Hoeven 1959, p. 377 en p. 380.
[89] Hillebrink 2008, p. 187. Vgl. ook Janus 1993, p. 36.

Op de Schets volgde een 'Werkstuk' dat op verschillende punten hiervan afweek, maar op de cruciale punten van het beginsel van nevenschikking tussen Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen en de idee van een *constitutional association*, oftewel een constitutionele maatschap, bleven gehandhaafd. Dit Werkstuk diende vervolgens als working-paper voor de Tweede Rondetafelconferentie van 1952. Tijdens deze conferentie hebben de Caribische delegaties aangedrongen op een aantal wijzigingen en toevoegingen die het Statuut aannemelijker moesten maken bij hun thuisfront. Hierdoor zijn elementen in de opzet van het Statuut binnengeslopen die geen afbreuk doen aan de opzet van de constitutionele maatschap, maar deze wel versluierde.[90] Ter staving van de zienswijze dat onzuiverheden in het Statuut zijn geslopen op aandringen van de Caribische delegaties, verwijst Van der Hoeven naar een passage van Van Helsdingen, waarin onder meer het volgende wordt gesteld:

> '(...) de delegaties [wilden] ieder voor zich voorkomen, dat zij instemming zouden betuigen, met een ontwerp-Statuut, dat later in het eigen land niet zou worden aanvaard. Dit zou in Suriname en de Nederlandse Antillen te vrezen zijn, als niet zorg gedragen werd, dat de Koninkrijksgedachte meer zou blijken uit artikel 1 en uit de benamingen van de organen en dat door de grootst mogelijke parallelliteit in het Statuut de gelijkwaardigheid tot uitdrukking zou worden gebracht. Dit laatste motief heeft ertoe geleid, dat b.v. in artikel 2 de Koning uitdrukkelijk als het hoofd der Regering van elk der landen werd aangeduid; dat het derde lid van artikel 5 en het eerste lid van artikel 11 ten aanzien van de bemoeienis van Suriname en de Nederlandse Antillen met grondwetswijzigingen betreffende Koninkrijksaangelegenheden zijn opgenomen en artikel 45 als pendant van artikel 44 betreffende wijzigingen van de landelijke staatsinrichting, zomede dat de bepaling over geldleningen niet alleen voor Suriname en de Nederlandse Antillen geldt (thans artikel 29), noch ook de concordantiebepaling (thans artikel 39) en de overgangsbepaling over handhaving van reeds bestaande autoriteiten, wetten enz. (thans artikel 56). Om diezelfde reden werd een tweede lid toegevoegd aan de bepalingen betreffende vernietiging en hoger ingrijpen (thans de artikelen 50 en 51).'[91]

De opzet van de Schets en het Werkstuk zijn duidelijk in het Statuut te herkennen. Immers, in de Schets en het Werkstuk werden Nederlandse organen ingeschakeld ten dienste van het Koninkrijk en het Statuut doet precies hetzelfde: zowel voor

[90] Van der Hoeven 1959, p. 377 en 388.
[91] Van Helsdingen 1957, p. 157.

het Werkstuk als het Statuut geldt dat de regeling van de rijksorganen te vinden is in de Nederlandse Grondwet (punt 1 Werkstuk en art. 5 lid 1 Statuut). Hierdoor krijgt de Grondwet naast haar Nederlandse functie een Koninkrijksfunctie en krijgen ook de Nederlandse constitutionele instellingen naast hun Nederlandse functie een Koninkrijksfunctie. In die Koninkrijksfunctie werken de Nederlandse constitutionele instellingen op dezelfde wijze, in hetzelfde verband en zelfs in dezelfde ruimte als zij voor Nederland doen. Daarbij geeft het Statuut volgens Van der Hoeven verschillende voorschriften die aan Suriname en de Nederlandse Antillen een belangrijke 'medezeggenschap' geven bij de behartiging van Koninkrijksaangelegenheden die hen raken en bij rijksregelgeving die in Suriname en in de Nederlandse Antillen zal gelden.[92]

De rechtspraktijk bevestigt de totstandkomingsgeschiedenis van het Statuut, waardoor het alleen maar moeilijker wordt om te blijven vastklampen aan de visie van een extra federaalachtige bestuurslaag, aldus Van der Hoeven.[93] Wanneer men daarbij ook de systematiek van het Statuut meeneemt, is het alleen nog mogelijk om het begrip 'Koninkrijksorganen' te gebruiken als een functie-aanduiding. Koninkrijksorganen zijn volgens Van der Hoeven niet meer dan 'instellingen die een taak hebben in de rechtsorde van het Koninkrijk volgens de bijzondere samenwerkingsprocedure daarvoor in het Statuut voorgeschreven – maar alleen indien en voor zover ze aldus werkzaam zijn.'[94] Het optreden als Koninkrijksorgaan betekent dan niet dat de betrokken constitutionele instellingen van karakter zouden veranderen, maar enkel dat de Nederlandse constitutionele instellingen in deze hoedanigheid verplicht zijn tot het in acht nemen van bepaalde procedurevoorschriften van het Statuut.[95] Het Statuut blijkt bovendien, waar het praktische regelingen geeft, de grondlijnen van het Werkstuk te hebben behouden: zowel de ministerraad van het Koninkrijk als de wetgever van het Koninkrijk zijn niet meer dan samenwerkingsregelingen tussen enerzijds de betrokken Nederlandse instellingen en anderzijds de vertegenwoordigers van Suriname en de Nederlandse Antillen, en dan nog in een overwegend ambtelijke functie.[96]

De voordelen van deze benadering zijn niet enkel dat kwalificatie van het Koninkrijk als een constitutionele maatschap beter aansluit bij de totstandkomingsgeschiedenis van het Statuut, zijn systematiek en de rechtspraktijk, maar bovendien ook dat het Statuut niet hoeft te botsen met de uitgangspunten die de preambule voorop stelt: Koninkrijksaangelegenheden zijn wat tot het rechtsleven

[92] Van der Hoeven 1959, 380-381.
[93] Van der Hoeven 1959, p. 384.
[94] Van der Hoeven 1959, p. 384.
[95] Van der Hoeven 1959, p. 385.
[96] Van der Hoeven 1959, p. 385.

van het Koninkrijk behoort, te weten de activiteiten van de instellingen in Koninkrijksverband, voor zover die activiteiten plaatsvinden binnen het kader van de bijzondere voorschriften die voor die activiteit door het Koninkrijksrecht zijn gegeven. De instellingen en de regeling van de instellingen daarentegen blijven Nederlandse aangelegenheden, zij behoren niet tot het rechtsleven van het Koninkrijk![97]

Van der Hoeven anticipeert dat men tegen zijn zienswijze zal inbrengen dat de Caribische Koninkrijksdelen zelf hebben aangedrongen op de invoering van termen als Koninkrijksorganen in het Statuut, om de gelijkwaardigheid van de Landen tot uitdrukking te brengen. Het zou dan ongeoorloofd zijn om door interpretatie hun verlangen naar gelijkwaardigheid weer ongedaan te maken.[98] Volgens Van der Hoeven gaan zulke argumenten niet op, omdat tijdens de totstandkoming van het Statuut nimmer de gelijkwaardigheid van de Landen is prijsgegeven, maar enkel de 'zware' constructie van een 'gesuperponeerd' Koninkrijk dat plaats moest maken voor een 'coöperatief' Koninkrijk. In het gesuperponeerde Koninkrijk lag de waarborg tegen een Nederlands overwicht in de zelfstandigheid van de Koninkrijksorganen, maar bij de nieuwe opzet ligt die waarborg in de beperking van het aantal Koninkrijksaangelegenheden en in het markeren van het coöperatief karakter van de behandeling van Koninkrijksaangelegenheden.[99]

Hier komt bij dat tijdens de totstandkoming van het Statuut niet alle betrokkenen de gewijzigde opzet van het Koninkrijk helder voor ogen hadden. Dat heeft bijgedragen aan de opneming van een aantal elementen die vanuit de systematiek van het Statuut er – volgens Van der Hoeven – niet in thuis horen. In de oude opzet was het bijvoorbeeld vanzelfsprekend om in de concept-Koninkrijksconstitutie de afzonderlijke Koninkrijksorganen zoveel mogelijk te (be)noemen; in de nieuwe opzet echter leidt juist het begrip 'Koninkrijksorgaan' slechts tot verwarring en vertroebelt de *constitutionele maatschap*-constructie van het Statuut. Ook de op voorstel van de Surinaamse delegatie in het Statuut opgenomen bepaling in artikel 5 lid 3 waarin is vastgelegd dat wijziging van grondwetsbepalingen waarin Koninkrijksaangelegenheden zijn geregeld (tevens) bij Rijkswet dient te geschieden, leidt tot verwarring. Dat er verder – ook op aandringen van de rijksdelen overzee – zo min mogelijk in het Statuut naar de Nederlandse Grondwet moest worden verwezen, en wel uit psychologische overwegingen, bevordert de helderheid evenmin. Tot slot dekken de statutaire bepalingen die een kwalificatie inhouden, zoals

[97] Van der Hoeven 1959, p. 386.
[98] Van der Hoeven 1959, p. 387.
[99] Van der Hoeven 1959, p. 388.

de bepaling over de Raad van State *van het Koninkrijk* en die over de Ministerraad *van het Koninkrijk*, de werkelijke rechtsverhouding niet.[100]

Van der Hoeven komt aldus tot de conclusie dat het Koninkrijk een samenwerkingsverband is tussen Nederland en de overzeese rijksdelen waarbij enkel de taken die alle Landen betreffen, zijn opgedragen aan Nederlandse instellingen die bij de uitoefening van deze taken zich dienen te houden aan de kaders die door het Statuut hiervoor zijn geschapen.

5 Borman

Eind jaren tachtig publiceerde Borman een opstel getiteld 'Na grondwetsherziening ook statuutsherziening?', waarin hij blijk gaf onder de indruk te zijn van Van der Hoevens visie op de structuur van het Koninkrijk.[101] Tien jaar later publiceerde hij een studiepocket getiteld *Het Statuut voor het Koninkrijk*, die in 2005 en 2012 is herzien en waaruit blijkt dat Borman nog steeds veel lijkt te voelen voor de constitutionele maatschap van Van der Hoeven.[102] Voor Borman blijft deze constitutionele maatschap echter een ideaal dat verwezenlijking verdient en niet een beschrijving van de werkelijke structuur van het Koninkrijk.[103] Die werkelijke structuur omschrijft Borman als volgt:

> 'een vrijwillig samengaan van autonome Landen in een boven die Landen geplaatst soeverein Koninkrijk, waarbij organen van het Koninkrijk grotendeels samenvallen met die van het grootste land, op het niveau van het Koninkrijk slechts enkele taken worden verricht en vanwege het Koninkrijk een beperkte invloed kan worden uitgeoefend op het autonome bestuur in de kleinere landen.'[104]

Aldus ziet ook Borman in het Koninkrijk een extra soevereine bestuurslaag zoals onder andere Logemann. Door deze bestuurslaag soeverein te noemen, geeft hij aan dat het politiek, bestuurlijk en regelgevend primaat bij deze bestuurslaag berust, hetgeen bevestigd wordt door de invloed die dit Koninkrijk kan uitoefenen 'op het autonome bestuur in de kleinere landen.' Omdat het niet Nederland is, maar een nieuwe entiteit die dit primaat heeft, lijkt hier geen sprake te zijn van

[100] Van der Hoeven 1959, p. 388.
[101] Borman 1988, p. 3-18.
[102] Borman 2005 en Borman 2012.
[103] Vgl. Borman 2012, p. 26.
[104] Borman 2012, p. 27.

een koloniale verhouding, maar een verhouding die kenmerkend is voor een eenheidsstaat. Daarnaast acht Borman het verschil tussen de staatsrechtelijke positie van Nederland en de kleinere Landen te rechtvaardigen op basis van de feitelijke verschillen tussen Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen. Hij denkt hierbij aan verschillen in geografische ligging, omvang, inwonertal, politieke cultuur, economische positie, sociale situatie, maatschappelijke opvattingen, ontwikkelingsniveau en geschiedenis.[105]

Toch kan niet worden gezegd dat het Koninkrijk dat Borman beschrijft een eenheidsstaat is, omdat hij één kenmerk noemt dat hieraan juist afbreuk lijkt te doen. Borman gaat er immers van uit dat de bevoegdheidssfeer van het Koninkrijk beperkt is, hetgeen doet denken aan de dualiteit tussen nevengeschikte rechtssferen die kenmerkend is voor een federatie.[106] Aldus lijkt Borman in het Koninkrijk een hybride constructie te zien, bestaande uit elementen van een eenheidsstaat en een federatie.

Deze constructie leidt Borman af uit een zestal elementen van het Statuut.[107] Het eerste element is de vrijwillige aanvaarding van de verschillende Landen om aan de rechtsorde van het Koninkrijk deel te nemen. Het tweede is de gelijkwaardigheid van de Landen. Deze gelijkwaardigheid drukt uit dat er een juridische gelijke behandeling van de Landen moet zijn, waardoor het Statuut geen elementen van onderschikking mag inhouden van het ene Land aan het andere; tegelijkertijd drukt gelijkwaardigheid uit dat er verschillen zijn die een verschil in staatsrechtelijke positie van de Landen rechtvaardigen. Derhalve betekent gelijkwaardigheid geen gelijkheid. Het derde element is de zelfstandige behartiging van eigen belangen, hetgeen betekent dat elk van de Landen de eigen aangelegenheden verzorgen door middel van organen waarvan de samenstelling binnen die Landen op democratische grondslag plaatsvindt. Het vierde element is de beperkte bevoegdheid op Koninkrijksniveau; het betreft hier het terrein van gemeenschappelijke aangelegenheden die worden toevertrouwd aan boven de Landen geplaatste organen, genaamd organen van het Koninkrijk. Het vijfde element is het verlenen van onderlinge bijstand en samenwerking, waardoor wordt benadrukt dat de Landen hun verbondenheid in het Koninkrijk mede laten blijken door middel van samenwerking en hulpverlening op het terrein van de eigen aangelegenheden. Tot slot is er het element van de democratische rechtsstaat, waarop het staatsbestel van het Koninkrijk en van de Landen is gebaseerd.[108]

[105] Borman 2012, p. 21-26.
[106] Vgl. Dölle & Elzinga 2004, p. 30.
[107] Borman 2012, p. 23.
[108] Borman 2012, p. 23-25.

Deze elementen en de daaruit voortvloeiende structuur van het Koninkrijk zijn het product geweest van een dekolonisatieproces, waarin Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen hebben onderhandeld over de vormgeving van het Statuut en het Koninkrijk dat daarmee geconstitueerd zou worden.[109] Tijdens de onderhandelingen stonden Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen voor verschillende keuzes die bepalend zijn geweest voor de structuur van het Koninkrijk. Een van de belangrijkste keuzes was die met betrekking tot de vraag aan wie de behartiging van de gemeenschappelijke belangen zouden moeten worden opgedragen. Borman onderscheidt hierbij vier mogelijkheden, namelijk dat deze belangenbehartiging wordt opgedragen aan (1) boven de Landen geplaatste organen in een volledige federale structuur, (2) gemeenschappelijke organen van de Landen, (3) Nederlandse organen zonder meer en (4) Nederlandse organen die daarbij een aparte status krijgen en waarbij een inbreng van de Caribische Landen wordt verzekerd.[110] Van deze verschillende alternatieven gaat hij op drie nader in.

De eerstgenoemde mogelijkheid, te weten de opdracht van de gemeenschappelijke belangen aan organen van een federale bestuurslaag die boven de Landen wordt geplaatst, was een product van de conferentie van Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen die werd gehouden in 1948. Deze conferentie resulteerde in een reeks resoluties waarin werd aangegeven hoe de nieuwe rechtsorde ingevuld zou moeten worden. Voor wat betreft de structuur van het Koninkrijk werd daarin bepaald dat het Koninkrijk der Nederlanden zou worden omgevormd tot een Verenigd Koninkrijk der Nederlanden, waarvoor een Rijksgrondwet zou moeten komen. Binnen de kaders van die Grondwet zouden de Landen elk hun eigen Grondwet vaststellen; daarin zou ook worden voorzien in een structuur op Koninkrijksniveau met aparte organen, te onderscheiden van de structuren op landsniveau.[111]

Deze structuur werd door een redactiecommissie uitgewerkt in een ontwerp voor een Rijksgrondwet bestaande uit 207 artikelen, die nog eind 1948 aan de regering werd aangeboden. Het net aangetreden kabinet-Drees-Van Schaik had echter bezwaren tegen deze opzet. Men vroeg zich, kort gezegd, af – in de woorden van Borman – 'of het niet wat simpeler kon'. De regering wilde ook niet de indruk wekken de vernieuwingen op de lange baan te willen schuiven. Er werd toen besloten om de ontwerp-Rijksgrondwet niet te publiceren om discussie daarover zoveel mogelijk te vermijden. Men besloot om de relatie tussen Nederland en de Caribische gebieden te herzien en vast te leggen in Interimregelingen voor

[109] Vgl. Borman 2012, p. 25.
[110] Borman 2012, p. 87-88.
[111] Borman 2012, p. 3-4.

Suriname en de Nederlandse Antillen. Hierbij diende wel aan de geest van de op de conferentie van 1948 aangenomen resoluties recht te worden gedaan, zonder de daarin aanbevolen Koninkrijksstructuur te volgen. Er was wel een nieuwe conferentie nodig om tot heroverweging van de resoluties van 1948 te komen.[112]

De nieuwe relatie tussen Nederland en de Caribische gebieden werd aldus in de Interimregelingen voor Suriname en de Nederlandse Antillen in 1950 vastgesteld. In deze Interimregelingen ging de wetgevingsbevoegdheid voor wat betreft inwendige aangelegenheden over op landsorganen en kwam de bestuursbevoegdheid te liggen bij een Regeringsraad bestaande uit de Gouverneur en de landsministers, waarbij de landsministers verantwoordelijk waren ten aanzien van de Staten. In de Interimregelingen werd voorts ook een limitatieve opsomming van de onderwerpen vastgelegd die bij wet of bij algemene maatregel van bestuur geregeld dienden te blijven, en werd de mogelijkheid voor de landsregering gecreëerd om een Algemene Vertegenwoordiger te benoemen die met raadgevende stem zou deelnemen aan het overleg in de Nederlandse ministerraad over aangelegenheden waarbij het desbetreffende Caribische Koninkrijksdeel betrokken was.[113]

De tweede mogelijkheid die Borman nader bespreekt, is die waarbij de behartiging van de gemeenschappelijke belangen zou worden opgedragen aan Nederlandse organen. Dit alternatief werd door de Nederlandse regering geconcipieerd en gepresenteerd in de ‘Schets van een Statuut, regelende de status van Suriname en de Nederlandse Antillen in het Koninkrijk der Nederlanden’. Hierin werd een constructie uiteengezet waarbij een beperkt aantal aangelegenheden voor het Koninkrijk behartigd zouden worden door Nederlandse organen. Bij de behartiging van deze aangelegenheden zouden aangepaste procedures worden gevolgd. Volgens Borman kreeg het Koninkrijk in deze opzet meer het karakter van een samenwerkingsstructuur en minder van een gelaagde structuur.[114]

Het derde en laatste alternatief dat Borman nader bespreekt, is de opdracht aan Nederlandse organen met toekenning van een aparte status met bijbehorende voorzieningen. Dit alternatief was het gevolg van concessies. Volgens Borman heeft de voornoemde Schets als uitgangspunt gediend voor de uitwerking van het Statuut, hetgeen een principiële keuze was.[115] Hierbij aansluitend zou het volledig consequent zijn geweest om ook in terminologisch opzicht uit te gaan van een functioneren van Nederlandse organen in een aangepaste vorm op Koninkrijksniveau. Dit zou volgens Borman bovendien een adequate weergave

[112] Borman 2012, p. 4.
[113] Borman 2012, p. 4-5.
[114] Borman 2012, p. 5-6.
[115] Borman 2012, p. 25.

zijn van de staatsrechtelijke werkelijkheid. Echter, vanwege het beginsel van de gelijkwaardigheid, een hoofdelement van de Statuutsrelatie, zijn er principiële concessies gedaan in de terminologie van het Statuut die tot gevolg hadden dat het gekozen en 'in wezen tamelijk doorzichtige systeem [...] vermengd [raakte] met elementen van de eerder genoemde modellen voor de organisatie van het Koninkrijk.' De consequenties van deze vermenging zijn dat enerzijds de invloed van de Caribische Landen groter lijkt te zijn dan zij in werkelijkheid is en anderzijds dat de schijn wordt gewekt 'dat er echte Koninkrijksorganen zijn, terwijl die er in werkelijkheid slechts formeel zijn', aldus Borman.[116] In deze opzet kreeg het Koninkrijk formeel een gelaagde structuur, waar in werkelijkheid het in de meeste gevallen gaat om Nederlandse organen die fungeren als organen van het Koninkrijk. Daarbij hebben deze Nederlandse organen een aparte status, die van Koninkrijksorgaan, en zijn er met betrekking tot deze organen aanvullende voorzieningen getroffen met betrekking tot hun samenstelling en werkwijze ter regeling van de inbreng van de Caribische Koninkrijksdelen.[117]

In zijn bezinning op de in het Statuut neergelegde staatsvorm meent Borman dat deze een uniek karakter heeft dat moeilijk in een bepaalde categorie valt onder te brengen. De constitutionele autonomie van de Landen en de constitutioneel gewaarborgde afbakening van de bevoegdheden van het Koninkrijk geven de Koninkrijksstructuur federatieve trekken, maar de *de facto* samenval van de organen van het Koninkrijk met de organen van Nederland doen juist afbreuk aan een federale structuur.[118] Deze discrepantie tussen de formele en de materiële werkelijkheid van het Statuut vertroebelt het zicht op de structuur van het Koninkrijk. Deze conclusies leiden Borman tot zijn hierboven geciteerde omschrijving van het Koninkrijk dat een mengvorm lijkt te zijn tussen een eenheidsstaat en een federatie.

[116] Borman 2012, p. 88.
[117] Borman 2012, p. 88.
[118] Borman 2012, p. 26.

6 Hoogers

Volgens Hoogers kan het Koninkrijk ook niet als federatie worden aangemerkt vanwege een aantal kenmerken dat aan een federale ordening vreemd is.[119] Hij geeft desondanks wel verschillende bijzonderheden aan die wijzen in de richting van een federatief verband.[120]

Op de eerste plaats wijst de bouw, of structuur, van het Koninkrijk op een federatief verband: Nederland en de Caribische Landen hebben gezamenlijk het Koninkrijk in het leven geroepen en vormen daarvan gezamenlijk de constituerende elementen.[121] Het Statuut gaat dan ook uit van de principiële gelijkwaardigheid van de Landen van het Koninkrijk.[122] Historisch is dit een fictie, enerzijds omdat de Nederlandse Antillen al sinds de 17de eeuw tot het Nederlandse machtsgebied en sinds 1792 tot het Nederlandse grondgebied behoren en anderzijds omdat sinds 1922 gesteld kan worden dat het Koninkrijk bestaat uit vier in beginsel gelijkwaardige onderdelen en niet meer uit Nederland en zijn bezittingen in andere werelddelen, aldus Hoogers.[123]

In het tweede hoofdstuk van zijn boek *De normenhiërarchie van het Koninkrijk der Nederlanden* werkt hij dit standpunt nog enigszins verder uit. Hij wijst onder andere op artikel 1 van de Grondwet van 1922 dat als volgt luidde: ‘Het Koninkrijk der Nederlanden omvat het grondgebied van Nederland, Nederlands-Indië, Suriname en Curaçao.’ Sindsdien was volgens velen het Koninkrijk de staatsgemeenschap die vier onderscheiden gebiedsdelen aan elkaar verbond, waarvan Nederland er één was. In deze staatsgemeenschap bestond er geen expliciete hiërarchie meer tussen Nederland en de buiten Europa gelegen delen van het Koninkrijk, al waren dan de voornaamste organen van het Koninkrijk in Nederland gevestigd en al waren dat tevens de organen van Nederland zelf. Deze opvatting over de structuur van het Koninkrijk is vervolgens, aldus Hoogers, door de Grondwet van 1948 en door het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden van 1954 geconstitutionaliseerd.[124] Dit standpunt was al eerder door hem in *Hoofdlijnen Arubaans staatsrecht* naar voren gebracht, waarin bovendien nog wordt gesteld dat het Koninkrijk sinds 1922 als een rechtspersoon kan worden beschouwd die als een koepel Nederland met de overzeese rijksdelen verbindt. Hier is naar Hoogers’ mening sprake van een kernkeuze die inhoudt dat het Koninkrijk niet identiek is

[119] Hoogers 2008, p. 165. Zie ook Hoogers & De Vries 2002, p. 38.
[120] Zie Hoogers & De Vries 2002, p. 36-38.
[121] Hoogers 2008, p. 163.
[122] Hoogers & De Vries 2002, p. 37.
[123] Hoogers 2008, p. 163 (voetnoot 405).
[124] Hoogers 2009, p. 13.

aan Nederland en dat de overzeese gebieden geen gebiedsdelen van Nederland vormen, maar samen met Nederland één staat constitueren. Ondanks deze in 1922 gemaakte kernkeuze, kwam er geen aparte Grondwet voor dat Koninkrijk en werden er ook geen aparte organen voor dat Koninkrijk in het leven geroepen. Daar de Nederlandse Grondwet van 1922 ook de Grondwet voor het Koninkrijk was en de Koninkrijksorganen nagenoeg samenvielen met de organen van Nederland, kan het Statuut tot op grote hoogte eerder worden gezien als een (gebrekkige) materiële invulling en bevestiging van wat formeel al sinds 1922 gold in plaats van iets werkelijk fundamenteel nieuws, zo stelt Hoogers.[125]

Op de tweede plaats wijst ook het bestaan van een in beginsel strikte scheiding tussen de bevoegdheden van het Koninkrijk en de bevoegdheden van de Landen naar een federatief verband. Die bevoegdheden van het Koninkrijk worden door het Statuut 'aangelegenheden van het Koninkrijk' genoemd en zijn met name opgesomd in artikel 3 van het Statuut. De bevoegdheden van de Landen worden niet geëxpliciteerd, maar moeten worden afgeleid uit de systematiek van het Statuut: alle bevoegdheden die niet door het Statuut gereserveerd worden voor het Koninkrijk, komen aan de Landen toe.[126]

Op de derde plaats somt het Statuut nauwkeurig de samenstellende delen van het Koninkrijk op. Kennelijk bedoelt Hoogers de opsomming in de preambule, aangezien hij in een voetnoot wijst naar de preambule van het Duitse Grundgesetz, waarin alle zestien deelstaten genoemd worden.[127] Sinds 2010 zijn de samenstellende delen van het Koninkrijk opgesomd in het eerste artikel van het Statuut. Hierin zal Hoogers ongetwijfeld een bevestiging zien van het federale karakter van het Koninkrijk.

Op de vierde plaats verheft het Statuut in met name artikel 48 de rechtsorde van het Koninkrijk boven die van de Landen. Met betrekking tot de Grondwet bepaalt het Statuut zelfs expliciet dat het Statuut boven de Grondwet staat (artikel 5 lid 2 Statuut). Hoogers verwijst in dit verband naar artikel 31 van de Duitse Grondwet en artikel VI.2 van de Amerikaanse constitutie waarin het beginsel is vastgelegd dat federaal recht prevaleert boven landsrecht.[128]

Op de vijfde plaats is het Statuut een aparte constitutie waar de eigen rechtsorde van het Koninkrijk is geconstitueerd.[129] Volgens Hoogers constitueert (de rechtsorde van) het Statuut haar eigen organen. Dit standpunt baseert hij op de veronderstelling dat het een grondgedachte van het Statuut is dat organen van het

[125] Hoogers & De Vries 2002, p. 36-37.
[126] Hoogers 2008, p. 164.
[127] Hoogers 2008, p. 164-165.
[128] Hoogers 2008, p. 165.
[129] Hoogers 2008, p. 165 en Hoogers & De Vries 2002, p. 39.

Koninkrijk niet identiek zijn aan organen die door de Grondwet of Staatsregelingen van de Caribische Landen in het leven worden geroepen.[130] Deze gedachte gaat ervan uit dat de statutaire rechtsorde een federale grondstructuur heeft, maar dat bij de inrichting van de statutaire rechtsorde buiten-juridische afwegingen, zoals geografische, demografische en historische, hebben geleid tot een keuze om een Nederlands overwicht in het Statuut door te laten klinken. 'Die keuze', zo stelt Hoogers, 'leidt ertoe dat het Statuut weliswaar een eigen rechtsorde in het leven roept waarin organen bevoegdheden uitoefenen die niet zijn ontleend aan de grondwettelijke ordening, maar die organen zelf wel ontleent aan de bestaande grondwettelijke organen en die, net als voorheen, ook met de taken op Koninkrijksniveau belast. Teneinde het karakter van de veranderde verhoudingen in de rechtsorde terug te laten komen, kiest het Statuut er echter wel voor, op deze organen invloed van de Caraïbische rijksdelen toe te staan.'[131] Aangezien het Statuut zowel organen van het Koninkrijk als organen van de Landen noemt, kunnen de organen van het Koninkrijk van andere organen onderscheiden worden. Dit laatste is volgens Hoogers het geval indien een bevestigend antwoord volgt op de vragen (1) 'of het betreffende orgaan bevoegdheden uitoefent op het niveau van het Koninkrijk' en (2) 'of het orgaan op basis van het Statuut in samenstelling en/of functioneren afwijkt van een Nederlands of Antilliaans/Arubaans orgaan'.[132] Echter, wanneer er sprake is van een eenhoofdig orgaan, zoals de Koning, de Gouverneur of een minister, dan geeft 'de combinatie van bevoegdheden en functioneren' de doorslag.[133]

Op de zesde plaats geldt op het niveau van het Koninkrijk een eigen type regelgeving, namelijk de rijkswet en de algemene maatregel van rijksbestuur.[134]

In zijn eerder genoemde boek *De normenhiërarchie van het Koninkrijk der Nederlanden* onderscheidt Hoogers nog een zevende omstandigheid die wijst op een federatief verband. Het Statuut vertoont namelijk trekken van het voorstel uit 1948 van de Commissie-Logemann voor een Rijksgrondwet.[135] Het ontwerp riep een bijna volledige federale structuur boven de bestaande drie

[130] Hoogers & De Vries 2002, p. 42.
[131] Hoogers & De Vries 2002, p. 38.
[132] Hoogers & De Vries 2002, p. 42.
[133] Hoogers & De Vries 2002, p. 219 (eindnoot 13 bij hoofdstuk II).
[134] Hoogers 2008, p. 165.
[135] Hoogers 2009, p. 17. Volgens Hoogers is dit ontwerp in oktober 1948 aangeboden en is het gepubliceerd, maar vervolgens is het ontwerp nimmer ingevoerd (zie Hoogers & De Vries 2002, p. 23 en Hoogers & Nap 2004, p. 55). Zie anders Borman 2012, p. 4, die stelt dat dit ontwerp nimmer is gepubliceerd.

Koninkrijksdelen[136] in het leven: zij voorzag in de instelling van aparte Rijksorganen en een eigen Rijkshof voor de beslechting van competentiegeschillen tussen Rijk en Landen van het Koninkrijk.[137] Het ontwerp verhief bovendien op twee manieren de Rijkshuishouding boven die van de Landen: enerzijds door aan de Rijksgrondwet voor te behouden hetgeen door het Koninkrijk en hetgeen door de Landen diende te geschieden en anderzijds door de Landen te verplichten de gehele Rijkshuishouding te eerbiedigen.[138]

Er zijn dus redenen te over om te concluderen dat volgens Hoogers het Koninkrijk in ieder geval wel een federale structuur heeft. Echter, Hoogers geeft zelf aan dat de conclusie dat het Koninkrijk een federale structuur heeft om twee redenen te eenzijdig is. Ten eerste gaat het Statuut, zoals hierboven is gebleken, uit van een aantal fundamentele uitgangspunten die tezamen de federale grondstructuur van de statutaire rechtsorde vormen, maar zij zijn bij de inrichting van de statutaire rechtsorde maar in beperkte mate gerealiseerd. Dat komt omdat, zoals gezegd, buiten-juridische afwegingen bij de inrichting van de statutaire constructie hebben geleid tot een keuze die fundamenteel afwijkt van de federale grondstructuur. Die keuze was om een Nederlands overwicht in het Statuut door te laten klinken, waarbij ervoor is gekozen om het karakter van de federale structuur in de rechtsorde terug te laten komen door middel van invloed van de Caribische rijksdelen op de Koninkrijksorganen, die feitelijk Nederlandse organen zijn.[139]

Ten tweede is de conclusie dat het Koninkrijk een federale structuur heeft te eenzijdig, omdat zaken die in een federatie gewoonlijk aan een constitutionele rechter worden opgedragen, zoals toezicht op de Landen, geschillen tussen de Landen en het Koninkrijk en de verenigbaarheid van Landsrecht met Koninkrijksrecht, in het Statuut anders worden geregeld. Het Statuut zelf verschaft de rechter geen toetsingsrecht, hoewel artikel 49 Statuut de ruimte opent voor regels die gesteld worden bij Rijkswet met betrekking tot de verbindendheid van wettelijke maatregelen die in strijd zijn met het Statuut, een internationale regeling, een Rijkswet of een AMvRB; echter, deze Rijkswet is nimmer tot stand gebracht. Voor wat betreft het toezicht op de Caribische Landen verleent het Statuut in artikel 50 respectievelijk artikel 51 aan de Koning een recht dat veel lijkt op het spontane vernietigingsrecht van de Nederlandse Kroon met betrekking tot bestuur en regelgeving van de gemeenten en provincies respectievelijk het recht van de Nederlandse

[136] Volgens Hoogers bestond het Koninkrijk vanaf de invoering van artikel 209 GW 1948 uit Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen [Hoogers 2009, p. 15].

[137] Hoogers & De Vries 2002, p. 23.

[138] Hoogers 2009, p. 15.

[139] Hoogers & De Vries 2002, p. 38-39.

Kroon om bij taakverwaarlozing in de eigen huishouding van de gemeenten en provincies in te grijpen.[140]

Deze factoren die een afwijking ten opzichte van de normale federale structuur met zich brengen, zijn voor Hoogers aanleiding om te stellen dat de door het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden geconstitueerde rechtsorde een hybride constructie is.[141] Echter, de constatering dat er sprake is van afwijking ten opzichte van de normale federale structuur, brengt nog niet automatisch een hybride constructie met zich. Hiervan is pas sprake als er elementen van een andere staatsvorm in de statutaire rechtsorde zouden zijn geïntroduceerd.

De eerste nuance die Hoogers aanbrengt in de federale statutaire structuur betreft de problematiek van de Koninkrijksorganen: het Statuut roept volgens Hoogers die organen in het leven. Echter, voor heel wat recht dat betrekking heeft op deze organen verwijst het Statuut naar de Grondwet voor het Koninkrijk. De situatie dat het Koninkrijk eigen organen heeft, zo stelt Hoogers, gold formeel al sinds 1922 en geldt thans onder het Statuut nog steeds formeel.[142] De keuze voor een Nederlands overwicht doet aldus aan de federale grondstructuur geen afbreuk, aangezien – in de visie van Hoogers – deze keuze alleen een feitelijk gevolg heeft, namelijk dat feitelijk de Koninkrijksorganen veelal door de Grondwet geconstitueerde organen zijn, waarvoor het Statuut enkel als *lex specialis* een met betrekking tot hun samenstelling en bevoegdheid afwijkende regeling geeft.[143]

De reden waarom het Statuut een hybride constructie is, moet worden gevonden in het door het Statuut in het leven geroepen bestuurlijk toezicht. Door invoering van bestuurlijk toezicht zoals het 'spontaan vernietigingsrecht', combineert het Statuut volgens Hoogers 'federale trekken (...) met specifieke bevoegdheidsverdelingen in een gedecentraliseerde eenheidsstaat'. Op deze wijze, zo stelt hij, kan de statutaire rechtsorde 'inderdaad beschouwd (...) worden als een ordening *sui generis*'.

Geredeneerd binnen de door Hoogers aangegeven kaders is het vreemd om naar aanleiding van het feit dat de statutaire rechtsorde het fenomeen 'bestuurlijk toezicht' kent, hierin een element te zien dat de federale grondstructuur omvormt in een kruising tussen een federatie en een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het uitgangspunt van Hoogers dat er verticale betrekkingen bestaan tussen de federale overheid en de deelstaten dwingt tot de conclusie dat bestuurlijk toezicht

[140] Hoogers & De Vries 2002, p. 40.
[141] Hoogers & De Vries 2002, p. 36.
[142] Hoogers & De Vries 2002, p. 37 en 40.
[143] Hoogers & De Vries 2002, p. 39.

het karakter van een federatie, zoals Hoogers deze definieert, niet kan aantasten. Formeel blijven de Landen immers ondergeschikt aan de 'federale' Koninkrijksorganen.[144] Er is dan eerder sprake van een bijzondere federatie of een federatie *sui generis*.[145] Wanneer we echter naar de feitelijke (materiële) situatie – zoals deze door Hoogers is geschetst – kijken waarin Koninkrijksorganen samenvallen met Nederlandse organen en deze Nederlandse organen bestuurlijk toezicht uitoefenen op de Caribische Landen, dan kunnen we niet anders concluderen dan dat het Koninkrijk/Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is waarbij de Caribische Landen niet principieel, maar slechts gradueel verschillen van provincies en gemeenten.

7 Samenvattende en concluderende opmerkingen

De vraag die in dit hoofdstuk centraal stond, is op welke wijze er sinds 1954 naar de structuur van het Koninkrijk gekeken wordt. Teneinde deze vraag te kunnen beantwoorden, heb ik een vijftal toonaangevende visies op deze structuur op chronologische wijze besproken, namelijk die van Logemann, Kranenburg, Van der Hoeven, Borman en Hoogers. Zoals reeds in de inleiding tot dit hoofdstuk is gezegd, hebben bij de bespreking van deze visies steeds een aantal vragen op de achtergrond meegespeeld die bepalend zijn voor de beeldvorming omtrent de Koninkrijksstructuur, namelijk (a) de vraag naar de methode van de auteur; (b) die naar de voor-positieve uitgangspunten waarvan de auteur uitgaat bij bepaling van de structuur, met andere woorden de beginselen die zijns inziens leidend zijn geweest tijdens het totstandkomingsproces van het Statuut; (c) de vraag naar de positieve uitgangspunten waarvan de auteur uitgaat, met andere woorden die beginselen die op enigerlei wijze naar zijn mening uitdrukking hebben gevonden

[144] Formeel geldt dit niet enkel voor de Caribische Landen; het Statuut roept immers een mogelijkheid van bestuurlijk toezicht op Nederland in het leven in art. 50 lid 2. Hoewel deze mogelijkheid geen materiële invulling heeft gekregen, geeft deze bepaling wel formeel blijk van gelijkwaardigheid tussen de Landen en van het feit dat Nederland formeel ondergeschikt is aan het Koninkrijk.

[145] Toch klopt het dat bestuurlijk toezicht atypisch is voor een federatie. Reden daarvoor is dat in een federatie – naar Amerikaans model – de federale overheid conceptueel niet bovengeschikt is aan de deelstaten, maar nevengeschikt. De ratio die hier geldt, is dat handhaving van de Federale Constitutie niet toevertrouwd kan worden aan de politieke organen van de federatie, omdat de deelstaten dan niet alleen ondergeschikt zouden zijn aan de Constitutie, maar bovendien ook aan de federatie, met als gevolg dat de federatie zou verworden tot een (gedecentraliseerde) eenheidsstaat. *Supra* Hoofdstuk 1 par. 1.2.

in het recht, en (d) de vraag wat het positieve recht naar de mening van de auteur zelf regelt dat van invloed is op de bepaling van de structuur van het Koninkrijk, met andere woorden de normvoorschriften die volgens hem de procedures op Koninkrijksniveau reguleren. Alvorens deze vragen te beantwoorden, volgt eerst een korte samenvatting van de visies van voornoemde auteurs in volgorde van bespreking.

Logemanns visie op de structuur van het Koninkrijk is dat het ‘sterk federale trekken’ heeft, hetgeen uiteraard geen kwalificatie is, maar een beschrijving. Hij baseert deze visie op de gedachte dat het Statuut de geschreven constitutie vormt van het Koninkrijk. Als zodanig is het Statuut het product van een ‘pact’ tussen (de volkeren van) Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen. In zijn conceptie begrijpt hij deze constitutie als een soort oprichtingsakte; hij verwijst immers naar in het leven geroepen machten/organen, naar *pouvoirs constitués*. Deze organen oefenen bevoegdheden uit op Koninkrijksniveau, welke bevoegdheden in het Statuut sterk worden afgebakend ter waarborging van de zelfstandige sfeer van de Landen. Hoewel Logemann geen kwalificatie geeft, mag het desalniettemin duidelijk zijn dat er bij hem wel een neiging bestaat tot het kwalificeren van het Koninkrijk als een federatie. Daarbij zouden niet-geëxpliciteerde tegengestelde krachten Logemann ertoe hebben bewogen zijn kwalificatie te nuanceren en te spreken van een Koninkrijk met ‘sterke federale trekken’. Hebben we hier gewoon te maken met federale trekken of is hier meer aan de hand?

Kranenburg identificeert het probleem van de structuur als een probleem van de verhouding van het verband van het geheel met de delen van de staat. Dit verhoudingsprobleem vloeit voort uit een fysieke en technische onmogelijkheid bij staten van grotere omvang om alle staatsfuncties centraal te doen plaatsvinden. Oplossingen voor dit probleem zijn zeer uiteenlopend en afhankelijk van tal van juridische en niet-juridische factoren, waardoor men voorzichtig moet zijn bij het gebruik van ideaaltypen zoals statenbond, bondsstaat of gedecentraliseerde eenheidsstaat. Hij meent daarom dat voor de bepaling van de structuur van een staat in een concreet geval een inductieve methode van onderzoek aan te bevelen is boven een deductieve. Desondanks blijft Kranenburg, zij het op een specifieke wijze, de begrippen statenbond, bondsstaat en gedecentraliseerde eenheidsstaat hanteren. Dit beweegt hem echter niet tot het concreet beantwoorden van de vraag wat voor type staatsrechtelijke ordening het Koninkrijk heeft. Desalniettemin valt er wel een bepaald beeld over het Koninkrijk bij Kranenburg te ontwaren: volgens zijn criteria bestaat in een bondsstaat de mogelijkheid van een directe band tussen de individuele burgers met de centrale gezagsorganen, waarnaast de delen van de federatie voor zichzelf de eigen organisatievorm kunnen regelen binnen de kaders van de federale constitutie en de centrale wetgever niet alles mag regelen.

Volgens Kranenburg is vervolgens in de rechtsorde van het Statuut een directe band tussen de individuele burgers met de Koninkrijksorganen niet uitgesloten, mogen de delen de eigen organisatievorm regelen en kan het Koninkrijk *niet* alle materies naar zich toe trekken, aangezien die mogelijkheid beperkt wordt door de regeling van Koninkrijksaangelegenheden. Zo bezien is het Statuut kennelijk een soort geschreven constitutie die een rechtsorde bevat die voldoet aan Kranenburgs basiscriteria voor een federatie.

Volgens Van der Hoeven wordt het staatsrecht en dus ook de structuur van het Koninkrijk door de staatsrechtelijke werkelijkheid beheerst. Ter bepaling van die structuur kan de totstandkomingsgeschiedenis van het Statuut alleen een indicatie, doch geen volledig uitsluitsel geven over het karakter van die structuur. Enkel het constitutionele recht in het licht van de staatsrechtelijke praktijk is te dien aanzien bepalend; dit betekent dat wanneer het Statuut algemene uitspraken doet en kwalificaties geeft over instellingen die met deze werkelijkheid in strijd komen, deze statutaire bepalingen voor de staatsrechtelijke werkelijkheid zullen moeten wijken. Nu de praktijk belet het Statuut zo te interpreteren dat het aan de instellingen een 'federale' status geeft en dat deze instellingen tot gemeenschappelijk bezit van de Landen worden, is het alleen mogelijk om het begrip 'Koninkrijksorganen' te gebruiken als een functieaanduiding. Het optreden als Koninkrijksorgaan betekent dan niet dat de betrokken constitutionele instellingen van karakter veranderen, waardoor het Koninkrijk als staatsbestel boven de Landen geplaatst zou worden, maar enkel dat de Nederlandse constitutionele instellingen in deze hoedanigheid verplicht zijn tot het in acht nemen van bepaalde procedurevoorschriften van het Statuut. Het Statuut is zo bezien een samenwerkingsregeling waarin wordt geregeld dat Nederlandse constitutionele instellingen op dezelfde wijze, in hetzelfde verband en zelfs in dezelfde ruimte als zij voor Nederland doen, een Koninkrijksfunctie vervullen. Bij de uitoefening van die Koninkrijksfunctie door Nederland hebben Suriname en de Nederlandse Antillen een belangrijke 'medezeggenschap' ten aanzien van de behartiging van die Koninkrijksaangelegenheden die hen raken en bij rijksregelgeving die in Suriname en in de Nederlandse Antillen zal gelden.

Borman ziet – zoals Logemann en Kranenburg – in het Statuut een soort geschreven constitutie; hij meent dat daarin een staatsvorm is neergelegd die een uniek karakter heeft, omdat dit karakter moeilijk in een bepaalde categorie valt onder te brengen. Het Koninkrijk vertoont volgens Borman vanwege de constitutionele autonomie van de Landen en de constitutioneel gewaarborgde afbakening van de bevoegdheden van het Koninkrijk federatieve trekken, maar de *de facto* samenval van de organen van het Koninkrijk met de organen van Nederland doen juist afbreuk aan een federale structuur. Een onverenigbaarheid tussen de formele en de

materiële werkelijkheid van het Statuut vertroebelt het zicht op zijn structuur. Dit leidt tot een omschrijving van het Koninkrijk waarin Borman zowel zijn visie op de juridische als feitelijke situatie verwerkt en hij vat de structuur van het Koninkrijk dan ook samen als: 'een vrijwillig samengaan van autonome Landen in een boven die Landen geplaatst soeverein Koninkrijk, waarbij organen van het Koninkrijk grotendeels samenvallen met die van het grootste land, op het niveau van het Koninkrijk slechts enkele taken worden verricht en vanwege het Koninkrijk een beperkte invloed kan worden uitgeoefend op het autonome bestuur in de kleinere landen.'[146] Borman kan aldus worden geschaard onder de auteurs die het Koninkrijk formeel beschouwen als een federatie, doch materieel als een constructie *sui generis*.

Ook Hoogers ziet het Statuut als een geschreven constitutie van het Koninkrijk en ook in zijn visie vertoont het Koninkrijk heel wat trekken van een federale structuur, met door het Statuut in het leven geroepen organen, waaraan de Landen ondergeschikt zijn, doch niet zonder waarborging van hun autonomie middels een in beginsel strikte bevoegdheidsverdeling tussen het Koninkrijk en de Landen. Daarnaast constateert hij in het Koninkrijk ook factoren die afwijken van een normale federale structuur. Het Statuut kiest enerzijds voor een feitelijk overwicht van het Land Nederland over de overige Landen van het Koninkrijk en anderzijds – geheel in afwijking van wat in een federatie gebruikelijk is – voor bestuurlijk toezicht op de (Caribische) Landen in plaats van een rechterlijk toezicht. Dit bestuurlijk toezicht is een bevoegdheid van het (centrale) bestuur dat eigen is aan een gedecentraliseerde eenheidsstaat, waardoor het Statuut volgens Hoogers federale trekken combineert met elementen van een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dat zorgt ervoor dat het Koninkrijk een hybride constructie is en derhalve een rechtsorde *sui generis*. Maar, dat neemt niet weg dat volgens hem de Landen formeel ondergeschikt blijven aan de 'federale' Koninkrijksorganen. Wanneer we echter naar de door Hoogers geschetste feitelijke (materiële) situatie kijken waarin Koninkrijksorganen samenvallen met Nederlandse organen en deze Nederlandse organen bestuurlijk toezicht uitoefenen op de Caribische Landen, dan kunnen we niet anders concluderen dan dat het Koninkrijk/Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is waarbij de Caribische Landen niet principieel, maar slechts gradueel verschillen van provincies en gemeenten.

Uit het voorgaande blijkt dat bij alle auteurs de principiële gelijkheid tussen de Landen voor hen een belangrijk voor-positief uitgangspunt is. Bij Logemann, Kranenburg, Borman en Hoogers vindt dit voor-positief uitgangspunt zijn weg in het recht als het positief uitgangspunt dat het Statuut een geschreven constitutie is.

[146] Borman 2012, p. 27.

Daarbij worden als aspecten van deze geschreven constitutie aangenomen dat het Statuut een 'pact' is tussen de (volkeren van de) Landen, een oprichtingsakte en een (in beginsel) scherpe competentieregeling tussen de organen van de Landen en de organen van het Koninkrijk. Bij elkaar genomen betekent dit dat het Statuut positiefrechtelijke uitdrukking geeft aan de post-koloniale verhouding van de Landen ten opzichte van het Koninkrijk.

Voor wat betreft de staatsrechtbeoefening wordt met deze uitgangspunten, voor zover deze auteurs er in het algemeen ruimte voor maken, een historisch-juridische methode ten aanzien van het Koninkrijk beperkt tot vooral de totstandkomingsgeschiedenis van het Statuut; een periode van ongeveer zeven jaar die aanvangt in 1948 en eindigt bij de totstandkoming van het Statuut in 1954. Kort na de totstandkoming van het Statuut ligt de focus – mogelijk hierdoor – voornamelijk op een juridisch-dogmatische benadering van het Statuut, eventueel aangevuld met een rechtsvergelijkende. Er bestaat in ieder geval een tendens in de literatuur om bij beantwoording van de vraag naar de structuur van het Koninkrijk niet verder terug te kijken dan naar 1948. Uitzondering op deze tendens vinden we bij Hoogers, die stelt dat materieel gezien de positivering van de post-koloniale verhouding ten opzichte van het Koninkrijk in het Statuut mogelijk een materiële positivering is van een verhouding die formeel, als 'kernkeuze' of 'principe' al sinds 1922 bestond.

Niet alleen het aspect van een verder teruggaan in de tijd is bij Hoogers' visie interessant, maar ook het aspect dat het Statuut een uitwerking is van een positief uitgangspunt, namelijk de keuze voor een federaal opgebouwde staat. Daarnaast is voor zowel Hoogers als Logemann, Kranenburg en Borman het Statuut op zijn minst een uitwerking in positieve regels van het voor-positieve uitgangspunt van de principiële gelijkheid van de (volkeren van de) Landen. Als zodanig constitueren positieve regels de gelaagde structuur in het Koninkrijk, oftewel de organen van het Koninkrijk die geplaatst worden boven de organen van de Landen.

Ook Van der Hoeven neemt de principiële gelijkheid tussen de Landen als belangrijk voor-positief uitgangspunt aan, maar vervolgens gaat hij uit van geheel andere premissen. Het staatsrecht wordt niet volledig beheerst door een geschreven constitutie, maar ook door ongeschreven recht en de constitutionele praktijk. In deze visie kan een geschreven constitutie onmogelijk een oprichtingsakte zijn. Dit positief uitgangspunt legt een sterke nadruk op de staatsrechtpraktijk, aangezien feitelijke verhoudingen medebepalend zijn voor het positieve recht. In zijn 'levend staatsrecht'-benadering beziet hij de problematiek van de structuur van het Koninkrijk vanuit het gebeuren vlak voor en vlak na de totstandkoming van het Statuut. Deze aanpak leidt er toe dat wanneer hij in het Statuut bepalingen aantreft die met de constitutionele praktijk in strijd zijn, hij deze van de hand wijst.

Hoewel Van der Hoevens aanpak niet de meest gangbare is, heeft hij wel een blijvende invloed gehad op de verdere ontwikkeling van het discours over de structuur van het Koninkrijk. Borman hanteert het uitgangspunt dat het Statuut een geschreven constitutie is. Maar Van der Hoevens invloed is duidelijk merkbaar wanneer Borman worstelt met de divergentie die hij ziet tussen de formele werkelijkheid waarbij er Koninkrijksorganen boven de Landen zijn geplaatst en de constitutionele praktijk waar Nederland het bepalende overwicht in het Koninkrijk heeft, omdat de organen van het Koninkrijk feitelijk Nederlandse organen zijn. Het lukt Borman niet om de divergentie tussen 'zijn' juridische werkelijkheid met de constitutionele praktijk te verenigen en hij komt dan ook niet verder dan een beschrijving van de structuur van het Koninkrijk die vanwege de combinatie van juridische en buiten-juridische elementen niet helder is.

In dit opzicht brengt Hoogers verbetering in Bormans visie. Immers, Hoogers verheldert de innerlijke strijd in Borman wanneer hij het toezicht dat het Koninkrijk op de Landen uitoefent, direct bij de bepaling van de structuur van het Koninkrijk betrekt. Formeel is dat toezicht volgens Hoogers aan een orgaan van het Koninkrijk opgedragen, te weten de Kroon van het Koninkrijk. Formeel loopt de gezagsverhouding aldus tussen het Koninkrijk en de Landen, oftewel, formeel zijn zowel Nederland als de Caribische Landen ondergeschikt aan het Koninkrijk.

Dat het Statuut uitgaat van het Koninkrijk als hogere rechtsorde/bestuurslaag boven Nederland en de Caribische Landen tezamen met een bevoegdheidsverdeling tussen dit Koninkrijk en de Landen is voor Hoogers reden om aan te nemen dat het Koninkrijk formeel een federatie is. Volgens hem ligt het probleem van het Statuut niet in deze federale opbouw van het Koninkrijk, maar in het feit dat deze uitgangspunten 'maar in beperkte mate daadwerkelijk [zijn] gerealiseerd'.[147] De materiële uitwerking van het federale fundament van het Statuut loopt enkel mank doordat de makers van het Statuut hebben gekozen om tegen de federale opzet van het Statuut in het 'feitelijke en historische Nederlandse overwicht ook in de statutaire rechtsorde door te laten klinken'.[148]

Met de conclusie dat het Koninkrijk slechts *formeel* een federatie is, rijst tegelijkertijd de vraag hoe juridische gelijkheid tussen Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen mogelijk is, wanneer het Statuut de Caribische Koninkrijksdelen *de facto* onderwerpt aan het Nederlands overwicht/primaat. Is de materiële structuur van het Koninkrijk dan niet nog steeds één waarin de Caribische volkeren onderworpen zijn aan het primaat van de van oudsher in Den Haag zetelende overheid?

[147] Hoogers & De Vries 2002, p. 38.
[148] Hoogers & De Vries 2002, p. 38.

HOOFDSTUK 3

De problematische structuur van het Koninkrijk

1 Inleidende opmerkingen

Voor een goede beeldvorming ten aanzien van de problematiek omtrent de structuur van het Koninkrijk der Nederlanden is er in het vorig hoofdstuk ingegaan op de binnen staatsrechtelijk Nederland bestaande visies op deze structuur. Een overzicht van het werk van een aantal toonaangevende auteurs op dit gebied laat zien dat er belangrijke verschillen in opvatting zijn te ontwaren. Deze verschillen zijn te verklaren door een verschil in methode, (pre-)positieve uitgangspunten en het oordeel over het positieve recht. Ongeacht deze verschillen zijn er ook punten waarop de auteurs blijk geven van consensus. Soms is die consensus een overeenstemming onder alle auteurs, soms een overeenstemming onder de meeste auteurs. Bij een verder onderzoek naar de structuur van het Koninkrijk is het daarom van belang dat zowel de punten van algemene consensus, de punten van grote consensus als de verschillen nader worden uitgediept.

Een van de punten waarover absolute consensus bestaat, is het pre-positieve uitgangspunt van de principiële gelijkheid van de Landen waarmee de opvatting gepaard gaat dat het Statuut een dekolonisatiedocument is waarin een post-koloniale verhouding tussen Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen wordt geregeld. Een van de punten waarover onder een meerderheid van de schrijvers consensus bestaat, is dat het Koninkrijk een problematische quasi-federale structuur heeft.

Het pre-positieve uitgangspunt dat de Landen principieel gelijk zijn, betekent dat Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen *in essentie* aan elkaar gelijk zijn, doch voor het overige voor wat betreft hun omvang en karakter van elkaar kunnen verschillen. Dit uitgangspunt leidt dwingend tot de opvatting dat er in principe geen gezagsverhouding tussen Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen mag bestaan. Binnen dit denkkader zijn positieve rechtsregels pas in overeenstemming met deze principiële gelijkheid als er een nevengeschikte verhouding bestaat of als een andere, hiërarchische verhouding op enigerlei wijze gerechtvaardigd kan worden. Tegen deze achtergrond van de principiële gelijkheid van de Landen is er in de literatuur een specifiek beeld van het Statuut ontstaan, namelijk dat het

Statuut de positiefrechtelijke regeling is van de post-koloniale verhoudingen tussen de Landen van het Koninkrijk. Dit beeld plaatst de problematische statutaire Koninkrijksverhoudingen in de geschiedenis. Deze geschiedenis vangt aan bij het koloniale tijdperk. Het Statuut beoogt immers de koloniale verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden door middel van een dekolonisatieproces om te vormen in legitieme verhoudingen.

1.1 *Historische achtergrond*

Het onderwerp van 'de structuur van het Koninkrijk' wordt in de staatsrechtelijke literatuur aldus afgezet tegen een historische achtergrond. Illustratief voor deze historische benadering van de Koninkrijkstructuur is een tekst van Oud, waarin hij zijn bespreking van de structuur van het Koninkrijk op de volgende manier doet aanvangen: 'Het gezag der Regering van het Koninkrijk heeft zich van het begin af mede uitgestrekt tot buiten Europa gelegen gebieden.'[149] Hieruit kan afgeleid worden dat Oud in het algemeen het begrip 'structuur' ziet als uitdrukking van een gezagsverhouding. Deze verhouding wordt afgezet tegen een historisch kader dat wordt gesignaleerd door de bewoordingen 'van het begin af'. Uit het verdere verloop van de tekst blijkt dat Oud met de bewoordingen 'van het begin af' bedoelt de jaren 1814 en 1815, aangezien hij de structuur van het Koninkrijk in dat begin opgenomen ziet in de Grondwetten van 1814 en 1815.

Het eindpunt van deze historische ontwikkeling wordt naar mijn mening het helderst geformuleerd in een door Elzinga bewerkte versie van dezelfde tekst van Oud, waar wordt gesteld dat: 'Het Statuut (...) in het Koninkrijksverband een formele gelijkwaardigheid [bracht] van de drie partners [te weten Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen – RSdN]. Beoogd werd om de vroegere koloniale onderschikking definitief te vervangen door nevenschikking.'[150] Tussen het beginpunt, de grondwetten van 1814 en 1815, en het eindpunt, het Statuut, verandert aldus de structuur van het Koninkrijk van een aanvankelijke gezagsverhouding tussen de 'Regering van het Koninkrijk' en 'buiten Europa gelegen gebieden' tot een verhouding van 'formele gelijkwaardigheid van de drie partners.' De historische betekenis die het Statuut door deze benadering krijgt, is die van een cesuur tussen het koloniale tijdperk en het post-koloniale tijdperk, tussen een oude structuur en een nieuwe structuur, zelfs tussen een oud Koninkrijk en een nieuw Koninkrijk.

[149] Oud 1967 (deel I), p. 11.
[150] Werkboek Staatsrecht 2003, p. 29.

De bewerkte tekst van Oud geeft helderheid op drie vlakken. Ten eerste geeft deze tekst helderheid over het object van de bespreking over de structuur van het Koninkrijk, aangezien duidelijk de staatsrechtelijke verhouding(en) in het Koninkrijk onder de loep worden genomen. Dat betekent dat een hiërarchische dan wel een nevengeschikte verhouding in deze context niet ziet op economische, sociale of andere verhoudingen, maar alleen op constitutioneelrechtelijke verhoudingen. Ten tweede wordt in de tekst duidelijk de structuur van het Koninkrijk gezien als product van een specifieke politiek-historische context: het kolonialisme. Langs deze lijn ontwikkelt de verhouding tussen de Koninkrijksdelen zich van een hiërarchische, verticale naar een (formeel) nevengeschikte of horizontale structuur. Tot slot maakt deze tekst duidelijk dat het Statuut gezien moet worden als de verwezenlijking van een post-koloniale verhouding. Immers, in de door Elzinga bewerkte tekst wordt gesteld dat met het Statuut 'beoogd werd om de vroegere koloniale onderschikking definitief te vervangen door nevenschikking.'

Het feit dat Oud in zijn (originele) tekst teruggrijpt op de koloniale historie voor een bespreking van de structuur van het Koninkrijk, getuigt van het feit dat hij deze historie belangrijk acht voor een juist begrip van de structuur van het Koninkrijk. Dat hij daarbij niet expliciet ingaat op de problematiek van het kolonialisme, kan gezien worden als een teken dat Oud deze problematiek kennelijk als bekend veronderstelt. Echter, wanneer de lezer niet bekend is met het fenomeen kolonialisme, blijven de betekenissen van een aantal begrippen die in de tekst gebruikt worden, onhelder. Waarom wordt bijvoorbeeld in de volgende passage verwezen naar het Koninkrijk der Nederlanden als 'moederland'?

> 'De verhouding van ondergeschiktheid aan het moederland verandert bij de herziening der Grondwet van 1848 niet.'[151]

Wat is de 'ethische politiek', uit het begin van de 20ste eeuw en waarom roept deze politiek 'de gedachte van voogdij' op?

> 'Inmiddels gaat in onze koloniale staatkunde met betrekking tot Nederlands-Indië de periode van 'wingewest' voorbij. Zij maakt eerst plaats voor die der 'ethische' politiek, waarbij de zedelijke roeping van Nederland tegenover Indië op de voorgrond staat. Deze ethische politiek wekt echter nog zeer de gedachte van voogdij en men streeft in Indië meer en meer naar zelfstandigheid.'[152]

[151] Oud 1967 (deel I), p. 12.
[152] Oud 1967 (deel I), p. 13.

Vervolgens roept Ouds tekst, bij het uitblijven van een uitleg over kolonialisme, twee vragen op. Ten eerste is dat de vraag wie precies de 'subjecten' zijn aan de weerszijden van de staatsrechtelijke verhouding. Immers, bij het startpunt wordt de Regering van het Koninkrijk geplaatst tegenover overzeese gebieden, maar bij het eindpunt in de door Elzinga bewerkte tekst worden 'drie partners' tegenover elkaar geplaatst.

1.2 *Koloniale en post-koloniale 'gezagsverhoudingen' (I)*

Het startpunt van het historisch narratief roept aldus de vraag op naar de werkelijke subjecten van de gezagsverhouding, want kan er een gezagsverhouding bestaan tussen een gebied, dat geen persoonlijkheid heeft, en een Regering? Het eindpunt van dit narratief maakt de vraag naar de werkelijke subjecten van de verhoudingen overigens dringender, want hoe kan een stuk grond, een gebied, zich ontwikkelen tot een 'partner' of 'persoon'? Het is belangrijk om de werkelijke subjecten die door de staatsrechtelijke verhouding worden beheerst, te kennen, omdat pas dan bekend wordt op wie het pre-positieve (statutaire) uitgangspunt van principiële gelijkheid ziet. Maar bekendheid met het subject brengt een tweede vraag met zich: waarom dient er sprake te zijn van een principiële gelijkheid?

De onhelderheid in dit kader ontstaat doordat de Nederlandse vakliteratuur over het kolonialisme blijft bij een bespreking van de structuur van het Koninkrijk. Deze onhelderheid kan op eenvoudige wijze worden opgelost door de 'achtergrond' van het kolonialisme naar de 'voorgrond' te halen, oftewel door kolonialisme zelf tot onderwerp van bespreking te maken. Om hier niet te vervallen in een extensieve verhandeling over het onderwerp kolonialisme en hoe dit zich in de specifieke Nederlandse context heeft ontwikkeld, wil ik hier het onderwerp meer algemeen benaderen.

In *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* definieert Margaret Kohn kolonialisme als volgt: 'Colonialism is a practice of domination, which involves the subjugation of one people to another.'[153] Zij ziet deze 'practice of domination' als 'the project of European political domination from the sixteenth to the twentieth centuries that ended with the national liberation movements of the 1960s.' Kohn legt hierbij uit dat de Spaanse veroveringen in de nieuwe wereld het startsein gaven aan de moderne Europese 'practice of domination' over overzeese gebieden. Deze overheersingspraktijk werd mogelijk gemaakt door technologische ontwikkelingen op het gebied van navigatie die Europese mogendheden in staat stelden

[153] Kohn 2012.

om relatief sterke banden met verafgelegen gebieden te onderhouden. Deze praktijk van overheersing deed op haar beurt een theologische, politiek-juridische en ethische discussie oplaaien over de legitimiteit van het gebruik van militair geweld met als doel de verkrijging en handhaving van heerschappij over overzeese gebieden.

Deze voornoemde discussie werd aanvankelijk gevoerd binnen de kaders van een religieus discours. In dit discours ontstond de opvatting dat gebruik van militaire macht te rechtvaardigen was als middel tot kerstening/bekering van de inheemse bevolkingen. Deze theologische rechtvaardiging voor kolonialisme introduceert de idee van een 'civilizing mission'. Hoewel de theologische lading van deze 'civilizing mission' meer dan eens is vervangen door een andere, meer seculiere lading, heeft de idee van een 'civilizing mission' lange tijd de visie op kolonialisme beheerst. 'The subjugation of one people to another' werd onder bepaalde omstandigheden legitiem geacht en kon als gerechtvaardigd worden beschouwd; overheersing was derhalve niet principieel verwerpelijk of onethisch.

Volgens Kohn werd dit debat over de legitimiteit van het kolonialisme in een nieuw kader voortgezet in de 18de en 19de eeuw, namelijk in het kader van het verlichtingsdenken. Kohn wijst hier op de spanning die ontstond tussen enerzijds het fundamentele verlichtingsbeginsel dat elk individu begiftigd is met de rede en in staat is tot zelfbestuur, en anderzijds het koloniaal systeem dat gebruikmaakte van slavernij, quasi-feodale dwangarbeid en onteigening van eigendom. Doordat deze koloniale gebruiken op gespannen voet stonden met de verlichtingsidealen zijn er nieuwe rechtvaardigingen ontwikkeld voor de koloniale praktijk. Deze rechtvaardigingstendens wist zich in het liberaliserende Europa van de 19de eeuw door te zetten. Kohn drukt het als volgt uit:

> 'In the nineteenth century, the tension between liberal thought and colonial practice became particularly acute, as dominion of Europe over the rest of the world reached its zenith. Ironically, in the same period when most political philosophers began to defend the principles of universalism and equality, the same individuals still defended the legitimacy of colonialism and imperialism. One way of reconciling those apparently opposed principles was the argument known as the 'civilizing mission', which suggested that a temporary period of political dependence or tutelage was necessary in order for 'uncivilized' societies to advance to the point where they were capable of sustaining liberal institutions and self-government.'[154]

[154] Kohn 2012, 2de alinea.

In de daarop volgende antikoloniale onafhankelijkheidsbeweging hebben Marx en Lenin volgens Kohn een belangrijke invloed gehad. Marx en zijn aanhangers hebben de aandacht weten te vestigen op de 'material basis of European political expansion'. Marx zelf heeft in zijn analyse van kapitalisme de nadruk gelegd op een inherente kapitalistische tendens tot expansie naar nieuwe markten: de kern van de kapitalistische dynamiek is overproductie en deze overproductie leidt tot economische ineenstorting, tenzij er nieuwe afzetmarkten worden gecreëerd. Met andere woorden, overproductie dwingt tot expansie. Een oplossing voor dit economisch probleem is 'political domination', aangezien, aldus Kohn, '[b]y exporting population to resource rich foreign countries, a nation creates a market for industrial goods and a reliable source of natural resources'. Lenin gaat volgens Kohn hier nog een stap verder door te stellen dat imperialisme – een bijzondere vorm van 'political domination' – een techniek was die Europese landen in staat stelden om hun eigen revolutionaire crisis uit te stellen door hun eigen economische lasten te exporteren naar zwakkere staten.

Deze materialistische benadering van kolonialisme onderstreept het eigenbelang van de Europese staten bij het kolonialisme. Hiermee duidt Kohn op het probleem waarvoor Marx en Lenin het kapitalisme stellen: zolang Europese staten baat hebben bij een politieke overheersing verwordt ieder argument ter rechtvaardiging van de praktijk van politieke overheersing tot retoriek. Met andere woorden, zolang kolonialisme een middel is tot behartiging van de eigen belangen van de kolonisator, is iedere vorm van 'civilizing mission' een excuus. Deze gedachtegang verklaart op zijn beurt de reden waarom er met het loslaten van de 'civilizing mission' ter rechtvaardiging van de 'practice of domination' geen plaats meer kan zijn voor kolonialisme.

Kortom, het kolonialisme is in essentie de onderwerping van niet Europese volkeren aan een Europese politieke wil. Deze politieke overheersing van overzeese volkeren is ideologisch onverenigbaar met het liberale gedachtengoed dat de nadruk legt op individuele vrijheid en democratische legitimatie van politieke macht. Historisch bezien hebben Europese koloniale mogendheden getracht om deze overheersing te legitimeren door middel van een 'civilizing mission'. Deze poging tot rechtvaardiging van het Europees primaat bevestigt het autocratisch karakter van het kolonialisme door redenen te genereren waarom overzeese volkeren anders dan Europese volkeren geen aanspraak (kunnen) maken op volledig democratisch gelegitimeerd bestuur. Hierbij komt – zoals de Marxistische/Leninistische benadering laat zien – dat de praktijk van Europese politieke overheersing steeds is ingegeven door eigenbelang.

Als wij nu met deze blik op het kolonialisme kijken naar Oud en Elzinga wordt het een en ander een stuk helderder. Het begrip ‘moederland’ kan nu geplaatst worden, want de staatsrechtelijke gezagsverhouding kan nu worden begrepen als een analogie van ouderschap, dat in het teken van het belang van het kind staat. Wanneer Oud stelt dat de ethische politiek nog te zeer de gedachte wekte van voogdij,[155] kan nu onder zowel de ‘ethische politiek’ als ‘de gedachte van voogdij’ een Nederlandse versie van een ‘civilizing mission’ begrepen worden. Maar nog belangrijker is dat een uitstap naar het kolonialisme een antwoord geeft op de vraag wie precies de subjecten aan weerszijden van de staatsrechtelijke verhouding zijn. Kohns definitie van kolonialisme is dat zij een praktijk van overheersing is waarin een ‘overzees’ volk aan de wil van een Europees volk wordt onderworpen. Volgens deze definitie zijn de subjecten aan weerszijden van de gezagsverhouding *volken*. Dat betekent voor het Koninkrijk in het koloniale tijdperk dat aan de kant van de onderworpene de volken van de respectievelijke overzeese Koninkrijksdelen staan en aan de kant van de overheerser het Nederlandse volk.

Nu de vraag wie de subjecten in het Koninkrijk zijn, is beantwoord, kan ook de vraag waarom er sprake moet zijn van een principiële gelijkheid tussen de ‘partners’ in het Koninkrijk worden beantwoord. Vanuit het liberale gedachtengoed zijn immers alle mensen en daarmee aldus ook alle volken gelijk. Bij Rousseau komt deze principiële gelijkheid van alle mensen stellig tot uitdrukking in de volgende passage uit zijn *Du Contrat Social*:

> ‘Je n’ai rien dit du roi Adam, ni de l’empereur Noé père de trois grands monarques qui se partagèrent l’univers, comme firent les enfants de Saturne, qu’on a cru reconnaître en eux. J’espère qu’on me suara gré de cette modération; car descendant directement de l’un de ces princes, et peut-être de la branche aînée, que sais-je si par la vérification des titres je ne me trouverais point le légitime roi du genre humain?’[156]

In dit mensbeeld van absolute gelijkheid wordt iedere legitimatie van gezag die niet uit de individuele mens zelf voortvloeit, verworpen. Deze principiële basis in het individu voor gezag brengt met zich dat geen volk zich zelfstandig gezag kan toe-eigenen over andere volken; alle volken zijn immers gelijk.[157]

[155] Werkboek Staatsrecht 2003, p. 21.

[156] Rousseau, Livre I, Chap. II.

[157] Vgl. Rousseau, Livre II, Chap. VI: ‘Le peuple, soumis aux lois, en doit être l’auteur ; il n’appartient qu’à ceux qui s’associent de régler les conditions de la société.’

1.3 *Koloniale en post-koloniale 'gezagsverhoudingen' (II)*

Bij aanvang van het Koninkrijk in 1814/1815 waren de volken overzee in principe juridische non-entiteiten. Zij worden als zodanig in de eerste Grondwetten in het geheel niet genoemd; zij hebben dan ook geen inspraak in de uitoefening van het staatsgezag van het Koninkrijk. In de Grondwetten uit die tijd werd enkel gesproken over de overzeese gebieden als 'koloniën/volksplantingen en bezittingen' van 'de Staat/het Rijk in andere werelddelen' (vgl. art. 36 GW 1814 en art. 60 GW 1815). Volgens Oud, die zich op Colenbrander baseert, wordt met de term 'kolonie' of 'volksplanting' een zogenaamde *colonie de peuplement* bedoeld. Dit zijn gebieden waar de 'trekkers' naar toe zijn gegaan met de bedoeling zich blijvend te vestigen en om hun levensvoorwaarden te verbeteren. Met de term 'bezittingen' wordt een zogenaamde *colonie d'exploitation* bedoeld. Een dergelijke kolonie heeft dan meer het karakter van een wingewest.[158]

Het Nederlandse volk, daarentegen, wordt van meet af aan erkend als juridische entiteit wanneer de Grondwetten van 1814 en 1815 het Nederlandse volk inspraak geven in de uitoefening van staatsgezag middels een vertegenwoordiging in de Staten-Generaal (vgl. artt. 52 jo. 53 GW 1814 resp. artt. 77 jo. 79/80 GW 1815). De Staten-Generaal zijn met de invoering van politieke ministeriële verantwoordelijkheid in 1848 nog sterker deelgenoot geworden in de uitoefening van het staatsgezag (art. 53 GW 1848). De volksvertegenwoordiging is immers vanaf de invoering van politieke ministeriële verantwoordelijkheid middels het contraseign van de minister aanwezig bij elke uitoefening van staatsgezag. In *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht* wordt deze promotie van de Staten-Generaal als volgt verwoord:

> 'Naarmate de macht verschoof van de koning naar parlement werden de vertegenwoordigende lichamen organen van de staat (...). Kon men onder het monarchaal bewind het parlement nog als 'volksvertegenwoordiging' tegenover de in de persoon van de vorst belichaamde overheid stellen, door het parlementair stelsel wordt het zelf een deel van de overheid en wel als scharnier van de (politieke) besluitvorming.'[159]

De consequentie van deze voortschrijdende democratisering en parlementarisering in Nederland was voor de overzeese volkeren in het Koninkrijk dat zij

[158] Oud 1967 (deel I), p. 11-12.
[159] Van der Pot 2006, p. 538. Zie ook Van den Berg [s.a.], p. 21-27 en Van den Berg 2014, p. 91-97.

steeds scherper onder het gezag van het Nederlandse volk zijn komen te staan; de promotie van het Nederlandse volk in 1848 tot deelgenoot in de uitoefening van staatsgezag betekent dat vanaf dat moment nog duidelijker dan voorheen een tijdperk aanvangt waarin één volk in het Koninkrijk de heerschappij heeft over andere volken in het Koninkrijk.

1.4 *De problematische quasi-federale structuur*

Het Nederlands kolonialisme stuitte in de 20ste eeuw gaandeweg op steeds meer weerstand, hetgeen de druk opvoerde om de gezagsverhoudingen tussen de volkeren van het Koninkrijk op te heffen. Alle in het vorige hoofdstuk besproken auteurs plaatsten het Statuut ook binnen dit proces van veranderende rechtsovertuigingen. Vanuit dit koloniale, historische perspectief vormt (de problematiek omtrent) de structuur van het Koninkrijk een directe uitdrukking van de verhoudingen tussen de volkeren in het Koninkrijk.

Zoals eerder naar voren kwam, heerst in staatsrechtelijk Nederland de opvatting dat de Koninkrijksverhoudingen, oftewel de structuur van het Koninkrijk, principiële gelijkheid en nevengeschiktheid tot uitdrukking brengt en bestaat er één punt waarover weliswaar geen absolute consensus bestaat, maar desalniettemin consensus onder een meerderheid van de schrijvers, te weten dat het Koninkrijk een problematische quasi-federale structuur heeft. Deze quasi-federale structuur blijkt echter fundamenteel te zijn in de bewijsvoering dat met het Statuut het Koninkrijk is gedekoloniseerd. Dit laatste komt tot uitdrukking in een tweetal kardinale aannames van de federalisten, waarvan Logemann de eerste en voornaamste is.

De federalisten nemen op de eerste plaats aan dat de overzeese gebieden in het Koninkrijk zijn gedekoloniseerd, doordat er een machtsverschuiving heeft plaatsgevonden van Nederland naar een hogere bestuurslaag, het Koninkrijk genaamd. Daarom nemen zij aan dat het Koninkrijk van het Statuut eigen, aparte organen heeft. Dit resulteert in een scheiding tussen Koninkrijksorganen en Nederlandse organen, waardoor de overzeese volkeren niet meer onderworpen zijn aan de Nederlandse politieke wil, maar aan de wil van gemeenschappelijke organen, oftewel een Rijkswil. Over de manier waarop het Koninkrijk aan die organen komt en welke organen dat dan zijn, bestaat vervolgens grote onenigheid.

Op de tweede plaats nemen de federalisten aan dat het Statuut een bevoegdheidsverdeling geeft tussen het Koninkrijk als federale bestuurslaag en de Landen als de deelstaten van die federatie. Deze bevoegdheidsverdeling bevestigt dat Nederland niet meer bevoegd is om de Caribische Koninkrijksdelen tegen hun

wil te binden of te onderwerpen aan bijzondere maatregelen, maar dat voortaan enkel het Koninkrijk daartoe bevoegd is. Kortom, met het Statuut neemt Nederland een soortgelijke staatsrechtelijke positie in als de Caribische Landen van het Koninkrijk en is dientengevolge ook onderworpen aan het hoogste gezag van dat Koninkrijk.

Toch blijven er onder de aanhangers van de federale structuur van het Koninkrijk belangrijke verschillen bestaan in de onderbouwing van deze structuur; daarnaast zijn er staatsrechtsgeleerden zoals Van der Hoeven en Oud die een daarvan volstrekt afwijkende visie op nahouden. Daarenboven onderbouwen de aanhangers van de federale structuur over het algemeen onvoldoende waarom de federale aannames juist zijn. Een en ander doet uiteraard de vraag rijzen naar de juistheid van de federale benadering van het Statuut.

1.5 *Opbouw van het hoofdstuk*

Een onderzoek naar de juistheid van de federale benadering van het Statuut brengt ons dichter bij een antwoord op de vraag naar de 'werkelijke' structuur van het Koninkrijk. De centrale vraag die in het kader van dit hoofdstuk zal worden gesteld, is of het Koninkrijk daadwerkelijk een federale opbouw heeft die de koloniale verhoudingen opheft. Zoals reeds eerder opgemerkt, is de hoeksteen van de federale structuuropvatting volgens velen de kwestie of er kan worden gesproken van aparte Koninkrijksorganen (par. 2). Vervolgens is ook de vraag naar de bevoegdheidsverdeling tussen het Koninkrijk en Nederland cruciaal voor de federale opvatting. In dit kader zal de operationalisering van het statutaire begrip 'aangelegenheden van het Koninkrijk' nader worden onderzocht (par. 3). Wanneer deze twee punten zijn onderzocht en beantwoord, kan verder de vraag aan de orde worden gesteld in hoeverre de federale opvatting compatibel is met de tekst van het Statuut en of hiermee een reële opheffing van de koloniale verhoudingen is bewerkstelligd.

2 De rol van *Koninkrijksorganen* in Koninkrijksverhoudingen

Federalisten zoals Logemann en Hoogers leggen grote nadruk op het idee dat Koninkrijksorganen niet identiek zijn aan Nederlandse organen, als gevolg van een machtsverschuiving waardoor het Koninkrijk als aparte bestuurslaag hiërarchisch

hoger is dan Nederland. Nederland neemt zodoende binnen het Koninkrijk een gelijksoortige staatsrechtelijke positie in als de Caribische Koninkrijksdelen.

Logemann stelt dat het Statuut als competentieregeling een lijn trekt tussen het Koninkrijk enerzijds en Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen anderzijds. Hierdoor verschilt de structuur van het huidige Koninkrijk wezenlijk met de oude koloniale structuur, waarin de Nederlandse politieke wil voorrang kreeg boven de politieke wil van de overzeese Koninkrijksdelen.[160] Hoogers onderschrijft deze visie waarin het Koninkrijk als staatsrechtelijke rechtspersoon eigen organen heeft die namens het Koninkrijk gezag uitoefenen over Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen. Daardoor schept het Statuut een nevengeschikte verhouding tussen Nederland en de Caribische Landen.[161]

2.1 *Logemanns worsteling met de federale interpretatie*

Hoewel de federale structuur gebruikt wordt als bewijs voor de dekolonisatie in het Koninkrijk, worstelt Logemann met zijn uitgangspunt dat het Statuut eigen organen in het leven roept, omdat het Statuut niet eenduidig eigen Koninkrijksorganen instelt: 'Vager omlijnd zijn al "de in het Statuut genoemde organen van het Koninkrijk",' zo concludeert Logemann.[162] Het probleem waarop Logemann stuit, kan geïllustreerd worden aan de hand van artikel 13 lid 1 Statuut: 'Er is een Raad van State van het Koninkrijk.' Deze bepaling roept de vraag op of hier een nieuw orgaan in het leven wordt geroepen of dat deze Raad van State niet meer is dan de aloude Nederlandse instelling. Aldus zou men uit de formulering 'Er is een (...)' kunnen afleiden dat het hier gaat om een constitutieve bepaling. De leden 2 tot en met 4 van artikel 13 Statuut lijken dit op het eerste gezicht te bevestigen. Deze bepalingen geven regels die alle betrekking hebben op potentiële leden van de respectievelijke Caribische Landen bij de Raad van State van het Koninkrijk: regels omtrent hun benoeming, ontslag en functioneren.

Opvallend is echter dat deze regeling een Nederlandse participatie in de Raad van State van het Koninkrijk niet regelt, hetgeen een aanwijzing zou kunnen zijn dat dit college identiek is aan de grondwettelijke Raad van State. Daar komt bij dat wanneer de Caribische raden eenmaal benoemd zijn, dit niet automatisch betekent dat zij aan alle activiteiten van de Raad van State van het Koninkrijk mogen deelnemen. Artikel 13 geeft hen immers enkel een rechtsaanspraak op deelname

[160] Vgl. Logemann 1955, p. 435-439.
[161] Hoogers & De Vries 2002, p. 38.
[162] Logemann 1955, p. 433-434.

ten aanzien van 'ontwerpen van Rijkswetten en algemene maatregelen van Rijksbestuur' die in de respectievelijke Landen zullen *gelden*, of andere zaken die de Overzeese Landen *raken*. Een Caribische staatsraad mag met andere woorden alleen meedoen aan de activiteiten van de Raad voor zover zijn Land belang heeft bij die activiteit.

Deze aspecten wekken een sterk vermoeden dat we hier toch te maken hebben met de aloude Raad van State, waarvoor in het Statuut de participatie van de Caribische Landen van het Koninkrijk wordt geregeld. Van het constitueren van dit college in artikel 13 lid 1 kan dan geen sprake zijn. Immers, de Raad van State bestond al voor de totstandkoming van het Statuut. Het vierde lid van artikel 13 Statuut is in dit kader interessant en bevestigt het pre-statutair bestaan van de Raad van State; het bepaalt namelijk dat 'bij algemene maatregel van rijksbestuur (...) ten opzichte van de genoemde staatsraden voorschriften [kunnen] worden vastgesteld, welke afwijken van de *Wet op de Raad van State* [cursivering RSdN].' In deze bepaling wordt uitdrukkelijk verwezen naar een pre-statutaire Nederlandse wet die de Nederlandse instelling Raad van State nader reguleert. Het lijkt daarom geboden om artikel 13 lid 1 niet als een constitutieve, maar als een *declaratoire* bepaling te lezen die als inleiding dient op een Caribische participatieregeling met betrekking tot de Nederlandse grondwettelijke instelling Raad van State.

Wanneer men bovendien rekening houdt met de plaats die dit artikel in het Statuut inneemt, lijkt er geen andere interpretatie mogelijk te zijn. Immers, artikel 13 vormt onderdeel van paragraaf 2 van het Statuut dat als opschrift draagt: 'De behartiging van de aangelegenheden van het Koninkrijk'. In de inleidende bepaling van deze paragraaf, artikel 6 lid 1 Statuut (1954), wordt het volgende gesteld: 'De aangelegenheden van het Koninkrijk worden in samenwerking van Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen behartigd overeenkomstig de navolgende bepalingen.'[163] Deze bepaling geeft aan wie de partijen in de gebonden samenwerking van het Koninkrijk zijn, namelijk: Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen (1954) of thans Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Dat betekent dat het Koninkrijk geen additionele partij is in deze samenwerking, hetgeen bevestigt dat artikel 13 lid 1 Statuut kennelijk bedoeld is als een *declaratoire* en niet als een *constitutieve* bepaling.

Uit een analyse van artikel 13 binnen de context van paragraaf 2 Statuut, blijkt de Raad van State van het Koninkrijk in het geheel niet vaag omlijnd te zijn, maar een duidelijke verwijzing naar de aloude Raad van State die sinds de vestiging van het Koninkrijk in 1815 gerekend kan worden tot de Koninkrijksorganen. Toch klampt Logemann vast aan zijn federale interpretatie van het Statuut, omdat de

[163] Vgl. Logemann 1956, p. 145.

makers van het Statuut volgens hem onder het motto van dekolonisatie een gelaagd Koninkrijk wilden instellen. Hij verklaart het feit dat het Statuut overduidelijk naar Nederlandse instellingen verwijst met het argument dat men '[v]oor de bewerktuiging van het koninkrijk (...), om tot een eenvoudige constructie te komen, in een aantal gevallen gebruik [heeft] gemaakt van, soms daartoe gewijzigde, organen der landen.'[164] De reden waarom Logemann aan deze interpretatie blijft vasthouden, is dat hij anders de dekolonisatie van de Caribische volkeren niet kan onderbouwen. Alleen wanneer de makers van het Statuut hebben bewerkstelligd dat Koninkrijksaangelegenheden zijn 'onttrokken aan de bevoegdheid der nederlandse organen (...) en gebracht tot de competentie der rijksorganen', wordt het helder dat de makers van het Statuut een nevengeschikte verhouding tussen Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen wilden bewerkstelligen.[165]

Door te persisteren in het idee van aparte Koninkrijksorganen loopt Logemann tegen het probleem op dat het Statuut weinig tot geen houvast biedt voor de eenduidige aanwijzing van Koninkrijksorganen die zich van de aloude Nederlandse organen moeten onderscheiden. Logemann probeert dit probleem van geval tot geval op te lossen. Zo concludeert hij dat de Algemene Rekenkamer (art. 53 Statuut) in ieder geval niet een orgaan van het Koninkrijk is, omdat de Algemene Rekenkamer in artikel 53 niet optreedt als Koninkrijksorgaan, maar als Nederlands orgaan dat diensten verleent aan de andere landen.[166] Daarnaast vindt hij dat de strijdkrachten die in artikel 30 Statuut vermeld worden, wel tot de Koninkrijksorganen moeten worden gerekend. Kennelijk baseert hij dat op het feit dat het Statuut defensie aanduidt als een Koninkrijksaangelegenheid (art. 3 lid 1 aanhef en onder sub a Statuut). Hij klaagt daarbij dat de strijdkrachten niet in de officiële toelichting op artikel 5 worden genoemd en vraagt zich dan af of '[men] meent (...), dat zij geen orgaan zijn?' of dat men '(...) vreest, dat de simpele verwijzing naar de grondwet hier meer vragen oproept dan beantwoordt.' [167] Dat de Koning (art. 1a Statuut) en de Kroon (art. 4 lid 1 Statuut) orgaan van het Koninkrijk zijn, neemt hij vervolgens vrijwel kritiekloos aan.[168] Later zal Munneke erop wijzen dat de aanname dat de Kroon/regering een Koninkrijksorgaan is, faalt om opheffing van het Nederlands gezag ten aanzien van de Caribische Koninkrijksdelen te bewijzen, omdat krachtens het Statuut de Kroon van het Koninkrijk volledig identiek is aan de 'Nederlandse' Kroon:

[164] Logemann 1956, p. 145.
[165] Logemann 1955, p. 435.
[166] Logemann 1955, p. 433-434.
[167] Logemann 1955, p. 434.
[168] Zie bijvoorbeeld Logemann 1955, p. 434.

> ‘Ingevolge art. 2 lid 1 Statuut bestaat er een rijksregering. In Nederland manifesteert de regering zich de iure door middel van (koninklijke) besluiten met het contraseign van tenminste één Nederlandse bewindspersoon. Op rijksniveau zouden we dus “rijksbesluiten” kunnen verwachten gekenmerkt door een andere wijze van signering dan Nederlandse besluiten. Te denken zou zijn aan besluiten met daaronder tenminste één “Nederlandse” en tenminste één “overzeese” handtekening. Rijksbesluiten bestaan echter niet: de iure wordt het Koninkrijk bestuurd met Nederlandse besluiten die overeenkomstig art. 47 Grondwet het contraseign van tenminste één Nederlandse minister of staatssecretaris bevatten.’[169]

De volledige samenval tussen de Koning en de Kroon in het Statuut met de grondwettelijke Koning en Kroon zorgt ervoor dat er geen materiële machtsverschuiving heeft plaatsgevonden waardoor de koloniale verhouding is opgeheven. Echter, dit is niet het grootste probleem in de visie van Logemann. Immers, zijn visie dat het Statuut de emancipatie van de Caribische volkeren verwezenlijkt, kan niet zonder een krachtig betoog dat het vertegenwoordigend lichaam van het Koninkrijk alle volkeren van het Koninkrijk vertegenwoordigt en niet slechts het Nederlandse volk. Er zou aldus een strikt onderscheid moeten kunnen worden gemaakt tussen een Koninkrijksparlement en de Staten-Generaal. Hier moet Logemann uiteindelijk concluderen dat het Koninkrijksparlement volledig identiek is aan het Nederlandse parlement:

> ‘Bepaald niet delen echter kan ik de opvatting der regering, dat wijzigingen in de samenstelling van de Staten-Generaal een louter Nederlandse aangelegenheid zijn. Zij betreffen toch, zoals artikel 5 van het statuut zegt, een orgaan van het koninkrijk. Dit is niet mijn subjectieve interpretatie, maar de toelichting op artikel 5 (...) noemt de “wetgever” uitdrukkelijk als voorbeeld van een koninkrijksorgaan.’[170]

In het verlengde hiervan ziet Logemann zich voor het probleem gesteld dat hij ook geen onderscheid kan maken tussen een rijkswetgever (vgl. artt. 4 lid 2 en 5 lid 1 Statuut) en de Nederlandse wetgever (thans art. 81 GW). Logemann betoogt dat de rijkswetgever meer weg heeft van een samenwerking tussen Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen: ‘Vraagt men b.v. wie de rijkswetgever eigenlijk is, dan

[169] Munneke 1992, p. 62-63.
[170] Logemann 1956, p. 142.

vindt men veeleer een bijzondere procedure, dan een bijzonder orgaan',[171] en: 'De rijkswetgever is niets anders dan de door het statuut georganiseerde samenwerking van de landelijke wetgevers (art. 15 e.v.).'[172] Deze constructie vindt Logemann problematisch, omdat ingevolge het Statuut enkel besluiten van de Kroon en van de Staten-Generaal constitutief zijn voor de totstandkoming van rijkswetten; de stem van de Caribische Koninkrijksdelen zijn uiteindelijk niet meer dan adviezen aan de Nederlandse politieke organen. Aldus wijst de tekst van het Statuut ten aanzien van de hoogste regelgevende autoriteit in de richting van volledige identiteit/samenval tussen de rijkswetgever van het Koninkrijk en de Nederlandse wetgever, die slechts in aangelegenheden van het Koninkrijk 'met raadgevende stem [wordt] bijgestaan door vertegenwoordigers der andere partijen.'[173]

Deze door Logemann gegeven analyse van de hoogste regelgevende autoriteit in het Statuut blijkt – tot overmaat van ramp voor de federalisten – het belangrijkste argument te leveren voor het standpunt dat het Koninkrijk in het geheel niet is gedekoloniseerd. Immers, als het Statuut geen verandering brengt in de hoogste regelgevende autoriteit in het Koninkrijk, brengt het Statuut op dit cruciaal punt geen einde aan verticale betrekkingen tussen Den Haag en de West. Om deze conclusie te voorkomen, vervangt Logemann zijn zware nadruk op de aanwezigheid van een extra bestuurslaag als bewijs voor de veranderde verhoudingen tussen Nederland en de West, voor een nadruk op de aanwezigheid van een bevoegdheidsverdeling tussen het Koninkrijk en de Landen als belangrijkste federale kenmerk van het Statuut:

> 'Het statuut dient niet in de laatste plaatst om de sfeer der "eigen aangelegenheden" der landen binnen die sfeer te waarborgen. Daarmee valt het accent veel meer dan in de nederlandse verhoudingen op het karakter van het statuut als competentieregeling. Hier staan partijen in een pact tegenover elkaar en het is niet zo maar natuurlijk, dat de eerbiediging van hun rechten uit het pact weerloos staat tegenover een rijkswetgever, die practisch is het orgaan van een der partijen, met raadgevende stem bijgestaan door vertegenwoordigers der andere partijen.'[174]

[171] Logemann 1956, p. 145.
[172] Logemann 1956, p. 145.
[173] Logemann 1955, p. 439.
[174] Logemann 1955, p. 439.

2.2 *Van der Hoevens oplossing voor Logemanns worsteling*

Van der Hoeven onderschrijft het uitgangspunt van Logemann dat het Statuut een dekolonisatiedocument is, waarin de koloniale verticale betrekkingen worden vervangen door horizontale betrekkingen.[175] Hij deelt echter niet de opvatting dat verticale betrekkingen verwezenlijkt worden door instelling van een extra bestuurslaag boven Nederland. Van der Hoeven wijst in dit kader naar het feit dat een rijkswet net als een formele wet product is van uitsluitend de grondwettelijke regering en Staten-Generaal, die daarbij de procedurevoorschriften in het Statuut in acht dienen te nemen (vgl. artt. 4 lid 2 en 5 lid 1 Statuut).[176]

Wanneer men rekening houdt met onder andere het feit dat de wetgever en rijkswetgever identiek zijn, is niet meer vol te houden dat het Statuut een gelaagde structuur instelt tussen Koninkrijk en Nederland. De Koninkrijksorganen in het Statuut zijn de organen die genormeerd worden in de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden; het zijn instellingen die zijn voortgekomen uit en bepaald zijn door Nederlandse verhoudingen, en bovendien ten aanzien van Koninkrijksaangelegenheden op dezelfde wijze en in hetzelfde verband functioneren als voor Nederland.[177] Dit betekent dat Koninkrijksaangelegenheden aanmerken als een bevoegdheidsverdeling tussen Koninkrijksorganen en Nederlandse organen absurd is. Deze statutaire Koninkrijksaangelegenheden dienen niet opgevat te worden als een bevoegdheidsverdeling, maar als antwoord op de vraag of organen van de Caribische Koninkrijksdelen in een concreet geval met de Nederlandse instellingen mogen meewerken of niet.[178]

Van der Hoeven meent dan ook dat de federale interpretatie van het Statuut om vier redenen onjuist is. Ten eerste omdat deze interpretatie een vertekend beeld geeft van de totstandkomingsgeschiedenis van het Statuut: de federalisten verzwijgen dat – hoewel aan het begin van het totstandkomingsproces inderdaad gespeeld is met het idee van een federale constructie voor het Koninkrijk – die gedachte reeds vroeg bij de totstandkoming van het Statuut is verlaten. In de plaats hiervan trad de idee van een eenvoudige constructie waarbij 'het beginsel van nevenschikking' zou worden gehandhaafd en waar 'de taak om het Koninkrijk te besturen, te representeren en de nodige wetgevende arbeid te verrichten' zou worden opgedragen aan Nederlandse instellingen.[179] Omdat federalisten weinig of geen oog hebben voor de gehele totstandkomingsgeschiedenis van het Statuut,

[175] Vgl. Van der Hoeven 1959, p. 377.
[176] Van der Hoeven 1959, p. 382.
[177] Van der Hoeven 1959, p. 380.
[178] Van der Hoeven 1959, p. 382.
[179] Van der Hoeven 1959, p. 375-380.

houden zij ook geen rekening met het feit dat deze gewijzigde opzet van het Koninkrijk bij het gevoerde overleg met name door de Caribische Koninkrijksdelen niet correct is ingezien, met als gevolg dat zij hebben aangedrongen op een aantal wijzigingen of aanpassingen in het ontwerp-Statuut waardoor er elementen zijn binnengeslopen die volgens Van der Hoeven systematisch niet in het Statuut thuishoren.[180]

Ten tweede is de federale interpretatie volgens Van der Hoeven niet de juiste, omdat zij onhoudbaar wordt wanneer men een wetssystematische interpretatie op het Statuut loslaat: ‘Zowel de ministerraad van het Koninkrijk als de wetgever van het Koninkrijk blijken, bij nadere beschouwing, te bestaan uit samenwerkingsregelingen tussen de betrokken Nederlandse instellingen en door Suriname en de Ned. Antillen aangewezen vertegenwoordigers, vertegenwoordigers bovendien in een overwegend ambtelijke functie.’[181] Aldus leidt een wetssystematische interpretatie tot de heldere conclusie dat Koninkrijksorganen identiek zijn aan Nederlandse organen. De federale interpretatie, daarentegen, leidt tot een beeld van een Statuut dat innerlijk tegenstrijdig is, doordat het Statuut een aparte rijkswetgever zou instellen die bij nadere beschouwing volledig identiek blijkt te zijn aan de Nederlandse wetgever.

Ten derde volgt uit de federale interpretatie dat een deel van de (Nederlandse) Grondwet op grond van artikel 5 Statuut ‘federaal recht’ zou worden.[182] Deze conclusie brengt met zich dat een groot deel van de Nederlandse organieke regelingen en het Nederlandse ongeschreven recht ook (federaal) Koninkrijksrecht zouden worden. Van der Hoeven kan zich niet voorstellen dat de makers van het Statuut bedoeld hebben om:

> ‘een zo groot en vitaal gedeelte van de Nederlandse staatsinrichting tot Koninkrijksrecht te maken in die zin, dat de rijksdelen overzee, op de wijze als het

[180] Van der Hoeven 1959, p. 388. Van der Hoeven zegt dat de volgende elementen niet in het Statuut thuishoren: a. het Statuut noemt de Koninkrijksorganen zoveel mogelijk afzonderlijk, hetgeen in de ‘zware opzet’ vanzelfsprekend was, maar in de nieuwe opzet juist de constructie vertroebelt; b. ‘artikel 5 lid 3 Statuut, dat de rijkswet-procedure voorschrijft voor bepaalde grondwets-wijzigingen, is op voorstel van de Surinaamse delegatie opgenomen’; c. er moest ‘op aandringen van de rijksdelen overzee, zo min mogelijk naar de Nederlandse grondwet worden verwezen, en wel uit psychologische overwegingen’ en er zijn bepalingen ‘die een kwalificatie inhouden, die de werkelijke rechtsverhoudingen, in het Statuut neergelegd, niet dekt.’ Als voorbeeld hiervan geeft Van der Hoeven artikel 13 lid 1 en merkt daarbij op: ‘Dergelijke door de wet gegeven kwalificaties scheppen alleen dan recht, wanneer de door de wet-zelf gegeven regeling zulk een kwalificatie ook waar maakt.’

[181] Van der Hoeven 1959, p. 385.

[182] Van der Hoeven 1959, p. 384.

> Statuut voorziet, zouden moeten deelnemen in de rechtsvorming op dit terrein. Het beginsel, neergelegd in het Statuut, dat de staatsinrichting in beginsel een zaak der landen-zelf is, zou voor Nederland dan op krasse wijze worden miskend.'[183]

Volgens Van der Hoeven geeft het Statuut de Caribische Koninkrijksdelen enkel een aanspraak op medezeggenschap in de wijze waarop Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen samenwerken. De federale interpretatie druist hiertegen in door tot de dwingende conclusie te leiden dat de Caribische Koninkrijksdelen ook medezeggenschap dienen te hebben ten aanzien van de interne staatsinrichting van Nederland, omdat die interne staatsinrichting krachtens artikel 5 lid 1 Statuut onderdeel uitmaakt van het Koninkrijksrecht.

Tot slot verwerpt Van der Hoeven de federale interpretatie van artikel 5 Statuut, omdat zij indruist tegen de staatsrechtelijke werkelijkheid:

> 'er zijn geen Koninkrijksinstellingen – afgezien van de Kroon – maar alleen Nederlandse instellingen, fungerend in en door het *Nederlandse* constitutionele recht. Het is niet mogelijk door een enkel Statuut-artikel een stuk recht, dat de uitdrukking vormt van een vitaal stuk Nederlands staatsleven, een andere status te geven en tot het gemeenschappelijk bezit van Nederland en de andere rijksdelen te maken.'[184]

2.3 *Een Caribisch bezwaar tegen de benadering van Van der Hoeven*

De Caribische jurist Croes onderschrijft het idee van Van der Hoeven dat de Koninkrijksorganen in essentie Nederlandse organen zijn. In dit kader citeert Croes een passage van Oud die eenzelfde opvatting was toegedaan:

> 'Er zijn alleen Nederlandse instellingen, fungerend in en door het Nederlandse constitutionele recht. Die instellingen treden echter bij de behandeling van bepaalde Koninkrijksaangelegenheden met inachtneming van bijzondere voorschriften van procedure, als Koninkrijksorganen op. De aanduiding Koninkrijksorganen is niet te beschouwen als de aanduiding van een instelling, doch als die van de functie, die de Nederlandse instelling bij de behandeling van

[183] Van der Hoeven 1959, p. 384.
[184] Van der Hoeven 1959, p. 384.

> Koninkrijksaangelegenheden verricht. Met de interne organisatie der instelling heeft slechts Nederland te maken.'[185]

Echter, het idee van Van der Hoeven dat het Statuut uitgaat van *nevenschikking* tussen Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen kan Croes niet delen. Volgens Croes gold nevenschikking enkel als uitgangspunt bij de concept-Rijksgrondwet van Logemann in 1948, die vervolgens plaats moest maken voor het uitgangspunt van *verticale betrekkingen* tussen Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen:

> 'In de loop van de Statuutbesprekingen is ondanks de terminologie van de Preambule de federale structuur van het Koninkrijk op de helling gegaan. De gemeenschappelijke federale organen werden vervangen door de facto Nederlandse organen, waarmee er uiteraard ook een duidelijke gezagsstructuur, Nederland – overige Koninkrijkspartners, werd geschapen.'[186]

Croes wijst op een aspect van het Statuut dat bij Van der Hoeven onderbelicht blijft, te weten het feit dat het Statuut aan Nederland de taak opdraagt om toezicht te houden op de Caribische Koninkrijksdelen binnen hun eigen autonome sfeer (vgl. artt. 43, 50 en 51 Statuut).[187] Hiermee schept het Statuut – net zoals onder het koloniaal regime – verticale betrekkingen tussen Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen. Deze constatering rechtvaardigt de vraag of het Koninkrijk wel daadwerkelijk is gedekoloniseerd.[188]

2.4 *Een strikte scheiding tussen organen toch mogelijk?*

Het probleem dat door Croes aan het licht wordt gebracht en sinds de totstandkoming van het Statuut speelt, is dat het logisch onmogelijk is om vol te houden dat het Statuut dekoloniseert, terwijl tegelijkertijd het politiek primaat van Nederland behouden blijft en de verticale verhoudingen tussen Nederland en de Caribische Landen worden bestendigd. De Nederlandse staatsrechtliteratuur lijkt zich bewust van dit probleem, maar kiest er consequent voor om als onbetwist uitgangspunt aan te nemen dat het Statuut een dekolonisatiedocument is. Een voorbeeld hiervan vinden we bij Logemann die zich vastklampt aan dit idee. De vraag *óf*

[185] Croes 2006, p. 31.
[186] Croes 2006, p. 28.
[187] Croes 2006, p. 30.
[188] Croes 2006, p. 21.

het Koninkrijk is gedekoloniseerd door invoering van het Statuut wordt niet uitdrukkelijk beantwoord, maar wordt kennelijk als axioma aangenomen; Logemann heeft enkel oog voor de vraag *hoe* het Koninkrijk is gedekoloniseerd. Wanneer hij in het Statuut toch meer bewijs vindt voor de conclusie dat het Statuut verticale betrekkingen tussen Nederland en de Caribische Landen bestendigt, wordt dit verklaard doordat het Statuut een gelaagde, federale structuur in het leven roept waarbij Nederland en het Koninkrijk van elkaar moeten worden onderscheiden. Voor de onderbouwing van deze visie neemt hij toevlucht in een combinatie van het zogenaamd '*stellig staatsrecht*' met een historisch argument: het Koninkrijk heeft een gelaagde structuur die berust op een historische keuze om 'de drie Landen in het Statuut op gelijke voet te behandelen, ook als die formele gelijkheid slechts schijn moest blijven'.[189] Aldus is volgens Logemann het Koninkrijk naar 'stellig staatsrecht' gedekoloniseerd.

Zoals we reeds in het vorige hoofdstuk hebben gezien, onderschrijft Borman deze zienswijze en erkent daarbij dat het Statuut de indruk wekt 'dat er echte Koninkrijksorganen zijn, terwijl die er in werkelijkheid slechts formeel zijn.'[190] Volgens Borman is het feit dat het Statuut eigen organen constitueert enkel formele schijn, de juridische werkelijkheid is een andere:

> 'De gemeenschappelijke taken worden opgedragen aan de bestaande Nederlandse organen, maar deze organen hebben bij het verrichten van deze taken een aparte status en voor elk orgaan wordt door aanvullende voorzieningen op het punt van samenstelling en werkwijze de inbreng van de Nederlandse Antillen en Aruba, al dan niet in facultatieve zin, geregeld.'[191]

De sterke overtuiging van de federalisten dat het Koninkrijk formeel gezien een gelaagde structuur kent, stuit sinds Logemanns uiteenzettingen op het probleem dat de Koninkrijksorganen in het Statuut niet op een systematische manier zijn te onderscheiden van de Nederlandse organen. Zoals Van der Hoeven heeft aangewezen, schetsen de algemene bepalingen (paragraaf 1 Statuut) en de regeling omtrent de behartiging van de Koninkrijksaangelegenheden (paragraaf 2 Statuut) het beeld dat de Koninkrijksorganen volledig identiek zijn aan Nederlandse organen; het Statuut geeft verder ook geen enkel criterium om een onderscheid tussen deze organen te maken. Vanuit de federale visie beredeneerd, moet dit als een leemte in het Statuut worden beschouwd die leidt tot onzekerheid over welke organen

[189] Logemann 1956, p. 555.
[190] Borman 2012, p. 88.
[191] Borman 2012, p. 88.

als Koninkrijksorganen moeten worden gekwalificeerd. Dat er geen criteria in het Statuut worden gegeven, zou echter eerder kunnen duiden op een ontkenning van de federale visie door het Statuut.

Deze leemte in het Statuut proberen Hoogers en De Vries op te lossen door zélf een tweetal criteria te ontwikkelen aan de hand waarvan het mogelijk moet zijn om Koninkrijksorganen in het Statuut te onderscheiden van Nederlandse organen:

> ‘Wij zouden willen pleiten voor een genuanceerde opvatting over de organen van het Koninkrijk, die niet ziet op de herkomst van de organen, want dan is in vrijwel alle gevallen de Grondwet de basis voor die herkomst en hebben we dus vrijwel altijd van doen met Nederlandse organen, hetgeen weinig verduidelijkt, noch ook op het enkele feit dat het orgaan in het Statuut genoemd wordt, maar die rekening houdt met een tweetal vragen. In de eerste plaats is dat de vraag of het betreffende orgaan bevoegdheden uitoefent op het niveau van het Koninkrijk en op de tweede plaats of het orgaan op basis van het Statuut in samenstelling en/of functioneren afwijkt van een Nederlands of Antilliaans/Arubaans orgaan. Is beide het geval, dan is naar onze mening sprake van een werkelijk orgaan van het Koninkrijk.’[192]

De bevoegdheden op het niveau van het Koninkrijk waar de eerste vraag op doelt, zijn de zogenaamde Koninkrijksaangelegenheden (vgl. artt. 3 lid 1 en 43 lid 2 Statuut).[193] Aldus menen Hoogers en De Vries dat Nederlandse organen aangemerkt moeten worden als Koninkrijksorganen, wanneer deze grondwettelijke instellingen in het Statuut worden betrokken bij de behartiging van Koninkrijksaangelegenheden, en tevens conform de tweede vraag extra Caribische leden in hun samenstelling moeten dulden en/of bijzondere procedurevoorschriften in acht moeten nemen bij de uitoefening van Koninkrijksaangelegenheden.

Deze visie is duidelijk formeel van aard, omdat Nederlandse organen steeds de mantel van ‘Koninkrijksorgaan’ krijgen wanneer zij aan deze twee criteria voldoen. Dat er geen reëel onderscheid kan worden gemaakt tussen de politieke wil van Nederland en die van het Koninkrijk speelt bij Hoogers en De Vries in het geheel geen rol. Dit bevestigen zij op het cruciale punt van het bestuurlijk toezicht dat het Statuut op de Caribische Landen ten behoeve van Nederland instelt:

[192] Hoogers & De Vries 2002, p. 42.
[193] Hoogers & De Vries 2002, p. 41.

> 'In artikel 50 verleent het Statuut in algemene termen de Koning de bevoegdheid om wettelijke en bestuurlijke maatregelen van de Nederlandse Antillen en Aruba die in strijd zijn met – kort gezegd – hoger recht of hogere koninkrijksbelangen bij gemotiveerd besluit te schorsen of te vernietigen. (…) Dit recht lijkt uiteraard veel op het spontane vernietigingsrecht van de (Nederlandse) Kroon inzake regelgeving en bestuur van gemeenten en provincies en past aldus beter bij een gedecentraliseerde eenheidsstaat dan bij een federatie. Het formele verschil is gelegen in het feit dat het niet de Nederlandse, maar de Koninkrijkskroon is die het toezicht uitoefent, maar gezien de verregaande samenval tussen beiden is dit verschil inderdaad vooral formeel.'[194]

Bij de Staten-Generaal in het Koninkrijk doet zich eenzelfde probleem voor: de Staten-Generaal – die bemenst worden door middel van Nederlandse verkiezingsprocessen – hebben een beslissende stem in de totstandkoming van rijkswetten, terwijl een beslissende stem van de Caribische parlementen door het Statuut wordt uitgesloten. Aldus prevaleert bij rijkswetgeving te allen tijde de politieke wil van Nederland. Het Nederlandse parlement beschikt immers – zoals ook Hoogers en De Vries stellen – over de normale controlebevoegdheden ten aanzien van de Koninkrijksregering. In de federale visie betekent dit dat een lager (Nederlands) orgaan niet alleen een beslissende stem heeft in de hoogste regelgeving in het Koninkrijk, maar bovendien ook de 'hogere' Koninkrijksregering onderwerpt aan de wil of het vertrouwen van het Nederlandse volk (in Europa). Op dit punt lukt het Hoogers en De Vries echter niet om aan te tonen dat het parlement van het Koninkrijk formeel een ander orgaan is dan het orgaan waar artikel 50 van de Grondwet over gaat. Zij zien zich gedwongen om te concluderen dat er géén apart Koninkrijksparlement bestaat:

> 'Uit dit alles kan worden afgeleid dat de Staten-Generaal weliswaar bevoegdheden uitoefenen in de rechtsorde van het Koninkrijk, maar beschouwd moeten worden als een Nederlands orgaan met bevoegdheden in het Koninkrijk: oftewel, de Staten-Generaal zijn wel het parlement van het Koninkrijk, maar niet het Koninkrijksparlement.'[195]

[194] Hoogers & De Vries 2002, p. 40.
[195] Hoogers & De Vries 2002, p. 48.

3 De rol van *Koninkrijksaangelegenheden* in Koninkrijksverhoudingen

In de visies van Logemann en Van der Hoeven spelen Koninkrijksaangelegenheden (artt. 3 en 43 Statuut) bij de analyse van de structuur van het Koninkrijk een belangrijke rol. Volgens Logemann zijn Koninkrijksaangelegenheden – zoals ook eerder naar voren kwam – bevoegdheden die niet meer aan Nederland toekomen, maar exclusief aan het Koninkrijk als aparte, bovengeschikte bestuurslaag. Deze aangelegenheden dienen om het Koninkrijk te beperken en zodoende de interne sfeer van de Caribische Koninkrijksdelen af te schermen van Koninkrijksbemoeienis. Aldus is volgens Logemann de heerschappij die in de koloniale periode volledig aan Nederland toekwam, gesplitst tussen het Koninkrijk en de Landen, waarbij slechts een beperkt beleidsterrein aan het Koninkrijk is opgedragen en al het overige is overgelaten aan de autonomie van de Caribische Landen. Deze interpretatie van het Statuut wordt helder onder woorden gebracht door bijvoorbeeld Hoogers en De Vries:

> 'het [Statuut–RSdN] roept een toestand van principiële gelijkwaardigheid tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba in het leven. Formeel zijn de drie delen van het Koninkrijk in een gelijksoortige positie ten opzichte van de Koninkrijksrechtsorde gebracht. De ruime bevoegdheidstoedeling die op basis van het Statuut aan Aruba en de Nederlandse Antillen plaatsvindt, gaat dan ook gepaard met een gelijktijdige forse inperking van de bevoegdheden van Nederland. Elke attributie in het Statuut of de Grondwet aan een orgaan van het Koninkrijk of een Antilliaans of Arubaans orgaan is immers een beperking van de bevoegdheden van de eigen Nederlandse organen ten opzichte van de toestand voor 1954.'[196]

Van der Hoeven verzet zich tegen deze zienswijze en ziet in de Koninkrijksaangelegenheden geen bevoegdheidsverdeling tussen het Koninkrijk en Nederland, maar een waarborg dat de Caribische Koninkrijksdelen kunnen samenwerken met Nederland bij bestuurs- en wetgevingsdaden waarbij Caribische belangen betrokken zijn:

> 'het Statuut geeft een aantal voorschriften, die aan Suriname en de Ned. Antillen een belangrijke medezeggenschap geven bij de behartiging van Koninkrijksaangelegenheden, die hen raken. De overzeese rijksdelen hebben bovendien een nog wat verdergaande invloed bij de vaststelling van algemeen bindende regels

[196] Hoogers & De Vries 2002, p. 37.

> – rijkswetten of A.M.v.R.B. – die in Suriname of de Ned. Antillen gelden. Dit zijn – op zichzelf zeer belangrijke – voorschriften van procedure, die de zekerheid bieden, dat de stem van de West gehoord wordt en – bij samenwerking in goed vertrouwen en op de juiste grondslag – dat door de West naar voren gebrachte inzichten in de uiteindelijke vormgeving van beleid en wetgeving tot hun recht zullen komen. Maar dat verandert niets aan het feit, dat het de van oudsher bestaande Nederlandse constitutionele instellingen zijn, door welke zich de besluitvorming voltrekt.'[197]

Uit deze botsende visies kunnen drie verschillende standpunten ten aanzien van het begrip Koninkrijksaangelegenheden worden onderscheiden, namelijk Koninkrijksaangelegenheden als (a) exclusieve competenties van het Koninkrijk, (b) waarborgen voor de Caribische autonomie en (c) waarborgen voor Caribische medezeggenschap. Deze drie verschillende standpunten hebben met elkaar gemeen dat zij ieder vooronderstellen dat het Statuut een machtsverschuiving teweeg heeft gebracht om zodoende de koloniale, verticale verhoudingen om te vormen in horizontale verhoudingen tussen Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen. Bij de federale opvatting wordt de Nederlandse macht gesplitst en overgeheveld naar enerzijds het Koninkrijk en anderzijds de Caribische Landen, waarbij Nederland als het ware naar beneden wordt gehaald, naar hetzelfde niveau als de Caribische Koninkrijksdelen. In de visie van Van der Hoeven worden de Caribische Koninkrijksdelen daarentegen omhooggetrokken naar het niveau van Nederland doordat zij deelgenoot zijn geworden in een deel van de Nederlandse exclusieve bestuurs- en wetgevingsbevoegdheden.

Een analyse van deze drie standpunten zou verder bewijs kunnen leveren voor het vinden van een antwoord op de vraag naar de compatibiliteit van de federale opvatting van Logemann c.s. of de samenwerkingsvisie van Van der Hoeven c.s. met het Statuut. Daarom zullen deze standpunten in deze paragraaf nader onder de loep worden genomen om vervolgens stil te staan bij de regeling van Koninkrijksaangelegenheden in het Statuut van 1954. In dat kader zal met name worden gekeken naar de functie die deze term in de systematiek van het Statuut vervult.

[197] Van der Hoeven 1959, p. 380.

3.1 *Koninkrijksaangelegenheden: een problematisch begrip*

Het eerste standpunt dat hierboven is genoemd, betreft de visie dat Koninkrijksaangelegenheden gezien moeten worden als exclusieve competenties van het Koninkrijk. Dit standpunt is nauw verbonden aan het tweede standpunt dat Koninkrijksaangelegenheden bedoeld zijn als afscherming van de Landssfeer tegen de bemoeienis van het Koninkrijk. In deze visies geldt als uitgangspunt dat Koninkrijksaangelegenheden onderwerpen zijn die door (bestuurlijke en regelgevende) Koninkrijksorganen of in ieder geval onder de verantwoordelijkheid van deze organen worden verzorgd. Hiertegenover staan de Landsaangelegenheden die onderwerpen betreffen die door Landsorganen of onder de verantwoordelijkheid van deze organen worden verzorgd. Representatief voor deze benadering is Croes die meent dat het dragen van de verantwoordelijkheid voor een Koninkrijksaangelegenheid, dan wel een Landsaangelegenheid een exclusieve zaak is: de verplaatsing van verantwoordelijkheid voor een bepaalde Koninkrijksaangelegenheid naar een Landsorgaan betekent volgens Croes tegelijkertijd dat de desbetreffende Koninkrijksaangelegenheid verandert in een Landsaangelegenheid.[198] Het is juist deze exclusieve aard van de verantwoordelijkheid en rechten ten aanzien van deze aangelegenheden dat hun kwalificatie als bevoegdheden rechtvaardigt.

De grondslag voor de exclusiviteit van Koninkrijksaangelegenheden vindt Croes in de officiële toelichting bij artikel 3 Statuut, waarin staat dat:

> '[d]e behartiging van deze aangelegenheden geschiedt onder verantwoordelijkheid van de organen van het Koninkrijk. Zij zal ook geschieden door deze organen, voor zover niet de inschakeling van een landsorgaan doelmatig is.'[199]

De grondslag van de exclusiviteit van Landsaangelegenheden vindt Croes in artikel 41 lid 1 Statuut,[200] waarin is bepaald dat de Landen '(...) zelfstandig hun eigen aangelegenheden [behartigen]'. De exclusiviteit zit voor wat betreft de Landsaangelegenheden in de term 'zelfstandigheid'. In de zelfstandigheid ziet Croes de eindverantwoordelijkheid van de Landen voor de behartiging van hun eigen aangelegenheden. Omdat de Landsaangelegenheden – in tegenstelling tot Koninkrijksaangelegenheden – niet in het Statuut worden opgesomd, vallen onder deze aangelegenheden (in de federale benadering) 'alle overige aangelegenheden.'[201]

[198] Vgl. Croes 2006, p. 29.
[199] Croes 2006, p. 26 en *Kamerstukken II* 1953-1954, 3517, nr. 1-3, p. 10.
[200] Croes 2006, p. 26.
[201] Croes 2006, p. 26. Zie ook Hoogers & De Vries 2002, p. 41.

De constructie die Croes voor ogen heeft, ziet er aldus als volgt uit: ten aanzien van bepaalde onderwerpen/aangelegenheden bestaat een exclusief 'handelingsrecht' voor oftewel het Koninkrijk, oftewel de Landen, waarvoor de desbetreffende entiteit ook de eindverantwoordelijkheid draagt. Door een exclusief handelingsrecht (met eindverantwoordelijkheid) aan de verschillende aangelegenheden te koppelen, ontstaan er in principe twee bevoegdheidssferen, namelijk die van de Koninkrijksaangelegenheden en die van de Landsaangelegenheden. De exclusiviteit van (het handelingsrecht ten aanzien van) de respectievelijke aangelegenheden zorgt ervoor dat de bevoegdheidssferen elkaar niet overlappen; immers, de Landen behartigen hun eigen aangelegenheden met uitsluiting van de Koninkrijksorganen en Koninkrijksorganen behartigen hun eigen aangelegenheden met uitsluiting van de Landen.

Hoewel deze benadering op het eerste gezicht lijkt te overtuigen, kampt zij met het probleem dat exclusiviteit van de Koninkrijksaangelegenheden ten aanzien van Nederland niet bestaat en ook niet kan bestaan.[202] Koninkrijksaangelegenheden en Nederlandse aangelegenheden vallen immers samen of overlappen voor het overgrote deel, als gevolg van het feit dat ook de Koninkrijksorganen met die van Nederland samenvallen. De regering van het Koninkrijk is identiek aan de regering van Nederland, zoals blijkt uit het feit dat de Rijksregering zich uit in gezagdragende besluiten die door de Koning ondertekend en door één of meer Nederlandse politieke ambtsdragers medeondertekend worden (vgl. art. 5 lid 1 Statuut jo. art. 47 GW). Daarnaast is Rijkswetgeving een product van de Nederlandse Kroon tezamen met de Staten-Generaal (vgl. artt. 4 lid 1 en 5 lid 1 Statuut jo. art. 81 GW). De enige reële juridische overtreding die deze Nederlandse organen kunnen verrichten, is een overschrijding van de Caribische autonomie, indien zij in geval van een Koninkrijksaangelegenheid de statutaire procedurevoorschriften niet in acht nemen en bijvoorbeeld Koninkrijksaangelegenheden bij gewone formele wet gaan regelen, hetgeen het Statuut zelfs – onder omstandigheden – ook toelaat (art. 14 lid 3).

Dat Koninkrijksaangelegenheden de autonome sfeer van de Caribische Koninkrijksdelen volledig buiten bereik van de 'Koninkrijksorganen' zou stellen, is overigens ook te kort door de bocht. Dit geldt in beginsel slechts wanneer de 'Koninkrijksorganen' voor de Caribische Landen verbindende regelgeving mogen vaststellen (vgl. artt. 4 en 14 Statuut en ook art. 38 lid 2 Statuut). Echter, het handelingsrecht van de Koninkrijksorganen betreft meer dan enkel regelgeving; het betreft ook bestuur, waaronder het toezicht op de Caribische Koninkrijksdelen. Opmerkelijk is dat juist aan de bestuurskant Koninkrijksaangelegenheden de sleutel

[202] Vgl. Van der Hoeven 1959, p. 382.

vormen voor een Nederlandse bemoeienis met de interne aangelegenheden van de Caribische Koninkrijksdelen. Immers, artikel 43 lid 2 Statuut verheft de waarborging van een drietal vage begrippen die een ruime discretionaire vrijheid geven aan de Nederlandse/Koninkrijksregering tot Koninkrijksaangelegenheden, te weten de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur. Daarnaast geeft ook de term 'waarborging' zelf een ruime discretionaire vrijheid aan de (Koninkrijks)regering bij de beoordeling wanneer zij een maatregel kan of dient in te zetten. De nadere invulling van al deze vage begrippen – en daarmee de reikwijdte van de Nederlandse bevoegdheid oftewel zijn bemoeienis met de interne Caribische aangelegenheden – wordt geheel overgelaten aan de regering. Dat het Statuut aan de Nederlandse regering een ruime discretionaire vrijheid laat bij de uitoefening van haar bestuurlijk toezicht, blijkt ook verder in de rest van paragraaf 4 Statuut (vgl. onder meer artt. 50 lid 1 en 51 lid 1 Statuut). Hierbij mag niet uit het oog worden verloren dat de politieke ambtsdragers van deze regering verantwoording verschuldigd zijn aan de Staten-Generaal.

Hoogers en de Vries erkennen dat deze keuze voor bestuurlijk toezicht in plaats van rechterlijk toezicht een fundamentele afwijking betekent van de federale visie die zij aanhangen.[203] Het feit dat dit bestuurlijk toezicht wordt gekoppeld aan vage normen, betekent dat dit toezicht door Nederlandse politieke organen zich in principe uitstrekt over 'alle terreinen van overheidszorg in de Caribische rijksdelen', zo stelt Croes. Ook dit is, zo geeft Croes verder aan, een fundamentele afwijking van het federalisme.[204]

Kortom, het feit dat de Koninkrijksregering en het parlement van het Koninkrijk *de iure* en *de facto* identiek zijn aan de grondwettelijke regering en het grondwettelijk parlement maakt het onmogelijk om Koninkrijksaangelegenheden te kwalificeren als bevoegdheden die Nederland zijn oorspronkelijk primaat ten aanzien van de Caribische Koninkrijksdelen ontnemen. Het is daarom ook onmogelijk om vol te houden dat Koninkrijksaangelegenheden de interne Caribische aangelegenheden buiten het bereik van de Nederlandse politieke instellingen plaatsen. Het Statuut voorziet de Nederlandse instellingen immers ook van de juridische middelen om iedere bestuurs- en regelgevende daad van de Caribische Landen te toetsen en deze, indien Nederlandse politieke organen dit opportuun achten, te schorsen of te vernietigen (vgl. art. 50 lid 1 Statuut).

Het derde standpunt dat hierboven is genoemd, betreft Van der Hoevens visie dat Koninkrijksaangelegenheden gezien moeten worden als het middel waardoor

[203] Hoogers & De Vries 2002, p. 40.
[204] Croes 2006, p. 61.

medezeggenschap van de Caribische Koninkrijksdelen gegarandeerd wordt ten aanzien van bestuurs- en wetgevingsdaden waarbij Caribische belangen betrokken zijn. In deze visie spelen Koninkrijksaangelegenheden een sleutelrol om bepaalde waarborgen voor de Caribische Koninkrijksdelen te activeren:[205] wanneer – kort gezegd – de Nederlandse ministerraad gaat vergaderen over Koninkrijksaangelegenheden moet deze extra leden binnen zijn gelederen dulden die de regeringen van de Caribische Landen vertegenwoordigen, de zogenaamde Gevolmachtigde Ministers (vgl. artt. 7 en 10 Statuut). Wanneer de aloude Raad van State gaat vergaderen moet ook deze onder soortgelijke voorwaarden de participatie van een Caribisch lid dulden (vgl. art. 13 Statuut). De Staten-Generaal hoeven daarentegen geen Caribische leden in hun midden te dulden, maar wel dat de Caribische parlementen (en hun vertegenwoordigers) en vertegenwoordigers van de Caribische regeringen op verschillende momenten in het proces van de totstandkoming van een rijkswet zich kunnen uitspreken over dat voorstel tot rijkswet (vgl. art. 15 e.v. Statuut). Uitzondering op de regel dat Koninkrijksaangelegenheden volgens de rijkswetprocedure moeten worden vastgesteld, oftewel dat de inspraakmomenten voor de Caribische Koninkrijksdelen in acht moeten worden genomen, is wanneer de regeling enkel in Nederland zal gelden (art. 14 lid 3 Statuut). Aldus garandeert het begrip Koninkrijksaangelegenheden in de visie van Van der Hoeven medezeggenschap van de Caribische Koninkrijksdelen in de uitoefening van het staatsgezag ten aanzien van bestuursdaden die hen zullen raken en ten aanzien van regels die voor hen verbindend zullen zijn.

Van der Hoeven had een duidelijke visie waarom Koninkrijksaangelegenheden gezien moeten worden als instrument voor medezeggenschap van de Caribische Koninkrijksdelen bij bestuurs- en wetgevingsdaden. Volgens hem was dekolonisatie door middel van het instellen van een extra bestuurslaag al eerder van de tafel geveegd vanuit praktische overwegingen:

> ‘Het bleek al spoedig, dat de construktie van het “zware” Koninkrijk niet houdbaar was. De zwaar bezette rijksorganen zouden onvoldoende bezigheden hebben en weinig elastisch functioneren. Met name de overzeese rijksdelen zouden de voor het vervullen van de rijksfuncties nodige personen niet kunnen afstaan zonder zichzelf ernstig te schaden. De rijksorganen zouden bovendien zeer kostbaar zijn, terwijl stond te vrezen, dat zij geen werkelijk levende instellingen

[205] Verwant aan deze benadering waarin Koninkrijksaangelegenheden een sleutelrol vervullen ten aanzien van *waarborgen* voor de Caribische Landen is de federale theorie van Nap dat het Statuut werkt met drie sleutelbegrippen – waaronder Koninkrijksaangelegenheden – om te bepalen welke *procedure* gevolgd moet worden bij de vaststelling van een bepaalde regeling (Nap 2003, p. 26).

> zouden worden en onhanteerbaar zouden blijven, omdat zij een basis in de reële staatkundige verhoudingen zouden ontberen.'[206]

Van der Hoeven beschrijft hoe Nederland dekolonisatie vervolgens in twee stappen heeft gerealiseerd. De eerste stap was het verwezenlijken van autonomie, hetgeen kennelijk wordt begrepen als het door eigen democratisch gelegitimeerde organen verzorgen van de interne aangelegenheden, en de tweede stap was het verwezenlijken van nevengeschiktheid tussen Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen. Deze nevengeschiktheid zou bereikt worden door toekenning van een passende invloed aan de Caribische Koninkrijksdelen in de Nederlandse organen:

> 'Van Nederlandse zijde is opgesteld een "Schets" van een Statuut, waarbij aansluiting werd gezocht aan de op dat moment bestaande situatie, n.l. die der interim-regelingen, met dien verstande, dat Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen in een positie van nevenschikking zouden worden geplaatst. De Koninkrijksaangelegenheden zouden door Nederland worden behartigd, maar de rijksdelen overzee zouden in de desbetreffende organen een *geëigende invloed* krijgen [cursivering RSdN].'[207]

Ook deze visie, waarin Koninkrijksaangelegenheden gezien worden als instrument voor medezeggenschap van de Caribische Koninkrijksdelen bij bestuurs- en wetgevingsdaden, lijkt op het eerste gezicht overtuigend. Een dergelijke samenwerking doet vermoeden dat het Statuut daadwerkelijk nevengeschikte verhoudingen tussen Nederland en de Caribische Landen verwezenlijkt. Echter, problematisch is dat Van der Hoeven niet uitlegt wat Nederland onder een 'geëigende invloed' van de Caribische Koninkrijksdelen verstond. De betekenis van deze geëigende of passende invloed is voor een reële dekolonisatie immers fundamenteel. Het oude koloniale artikel 63 lid 1 van de Grondwet van 1948 laat duidelijk zien dat in het koloniale staatsrecht een 'passende' invloed van de overzeese gebieden niet vreemd was: 'De staatsinrichting van Indonesië, Suriname en de Nederlandse Antillen wordt door de wet vastgesteld; andere onderwerpen worden door de wet geregeld, zodra de behoefte daaraan blijkt te bestaan. Behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen wordt, op de wijze bij de wet te regelen, het vertegenwoordigend lichaam van het betrokken gebied gehoord.' Aldus is het mogelijk om een geëigende invloed aan de Caribische Koninkrijksdelen toe te kennen,

[206] Van der Hoeven 1959, p. 376.
[207] Van der Hoeven 1959, p. 377.

zonder reëel te dekoloniseren en daarmee reële nevengeschikte verhoudingen te verwezenlijken.

Reële dekolonisatie met een (op praktische overwegingen berustende) taakopdracht aan Nederland om de belangrijkste staatsaangelegenheden te blijven verzorgen, is mogelijk. Daarvoor is echter wel noodzakelijk dat de Caribische Koninkrijksdelen een aan Nederland gelijke stem moeten krijgen bij regelgeving en bestuurlijke handelingen die hen direct aangaan, of dat zij een (absoluut) vetorecht krijgen om te voorkomen dat Nederland hen tegen hun (politieke) wil in zou kunnen binden aan een bepaald(e) besluit of regeling. Immers, zowel pariteit van stemmen in het kader van besluitvorming als een vetorecht drukken uit dat de politieke wil van de Caribische Landen constitutief is voor regelingen en besluiten die voor hen verbindend moeten zijn. Daarnaast is ook denkbaar dat nevengeschiktheid wordt verwezenlijkt met behoud van het Nederlandse primaat ten aanzien van een klein en goed afgebakend bestuurs- en wetgevingsterrein, mits er een onafhankelijke rechter is die voor twee gewichtige zaken waakt: ten eerste dat Nederland de autonome sfeer van de Caribische Koninkrijksdelen respecteert en ten tweede dat Nederland de Caribische belangen op verantwoorde wijze meeweegt in zijn besluitvorming. Toegang voor de Caribische Landen tot de rechter zou betekenen dat Nederland als gedaagde een gelijke positie voor het recht inneemt als de Caribische Koninkrijksdelen.

Van der Hoevens visie is verder problematisch, aangezien de Gevolmachtigde Ministers van de Cariben geen constitutief onderdeel zijn van de Koninkrijksregering, doch enkel mogen deelnemen 'aan het overleg in de vergaderingen van de raad van ministers en van de vaste colleges en bijzondere commissies uit de raad over aangelegenheden van het Koninkrijk, welke het betrokken land raken' (art. 10 lid 1 Statuut). Dat de Gevolmachtigde Ministers geen politieke ambtsdragers zijn, volgt noodzakelijkerwijs uit het feit dat zij in een ondergeschikte verhouding staan tot hun respectievelijke Landsregeringen die zij vertegenwoordigen binnen de ministerraad (art. 8 Statuut). Hierdoor kunnen Gevolmachtigde Ministers *de iure* geen aanspraak maken op het contrasigneren van Koninklijke Besluiten en daarmee nimmer deelgenoot zijn in de uitoefening van staatsgezag. Hun 'lidmaatschap' van de ministerraad stelt de Caribische rijksdelen niet op hetzelfde niveau als Nederland en geeft hen niet een aan de Nederlandse ministers gelijke stem in de vastlegging van het rijksbeleid. Immers, Caribische vertegenwoordigers hebben enkel een rol in het uiteenzetten van de particuliere Caribische belangen en nimmer in het kader van het behartigen van het algemeen Rijksbelang. Uit de politieke conflictregeling in artikel 12 Statuut blijkt dat die taak uitsluitend toekomt aan de politieke ambtsdragers in de ministerraad. Deze politieke ambtsdragers zijn enkel de Nederlandse, door de Koning benoemde ministers die

conform artikel 2 lid 1 Statuut verantwoording verschuldigd zijn aan de Staten-Generaal. Kortom, de politieke wil van de Caribische Landen blijft in de ministerraad altijd ondergeschikt aan de politieke inzichten van Nederland. Aan de wetgevingskant is het niet anders. Alleen de Nederlandse politieke wil is constitutief voor rijkswetten.

Het Statuut voorziet de Caribische Koninkrijksdelen enkel in de mogelijkheid om de Nederlandse organen in te lichten over Caribische standpunten (vgl. art. 15 e.v. Statuut). Dat de Caribische Koninkrijksdelen *de iure* en *de facto* volledig uitgesloten blijven van enige reële participatie in de totstandkoming van rijkswetten die voor de Caribische volkeren verbindend zijn, wordt door de Raad van State erkend en gekwalificeerd als het 'democratisch deficit' van het Koninkrijk:

> 'De Raad wijst erop dat met dit «democratisch deficit» gewoonlijk wordt gedoeld op het ontbreken van volledig gelijkwaardige democratische representatie van de bevolking van het Koninkrijk bij besluitvorming op Koninkrijksniveau. Bij de totstandkoming van rijkswetten hebben de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba weliswaar inspraak, maar *geen medebeslissingsrecht* [cursivering RSdN].'[208]

Kortom, het derde standpunt dat Koninkrijksaangelegenheden gezien moeten worden als het middel waardoor medezeggenschap van de Caribische Koninkrijksdelen gegarandeerd wordt ten aanzien van bestuurs- en wetgevingsdaden waarbij Caribische belangen betrokken zijn, is onjuist. Enkel kan worden aangetoond dat Koninkrijksaangelegenheden een rol spelen bij het toekennen van *inspraak* aan de Caribische Landen bij bestuur en wetgeving. Dat is echter iets fundamenteel anders dan medezeggenschap. Van der Hoeven faalt hierdoor in het aantonen dat er reële machtsverschuivingen in het Koninkrijk hebben plaatsgevonden.

3.2 *De functie(s) van Koninkrijksaangelegenheden in het Statuut*

Wanneer we – los van Logemanns of Van der Hoevens theorieën – kijken naar het Statuut en de officiële toelichting daarop, kunnen we Koninkrijksaangelegenheden onderverdelen in drie verschillende onderwerpen: (a) onderwerpen waarvan de *materiële belangenverzorging* door of onder verantwoordelijkheid van Koninkrijksorganen geschiedt, (b) de *bestuursorganisatie* van het Koninkrijk/centrale overheid en (c) het *toezicht* op de naleving en verzorging van de fundamentele

[208] *Kamerstukken II* 2001/02, 27 570 (R 1672), nr. A, p. 3.

menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en deugdelijkheid van het bestuur door de Caribische Landen van het Koninkrijk.

In artikel 3 en artikel 54 lid 1 Statuut (1954)[209] treft men aangelegenheden van het Koninkrijk aan waarvan de *materiële belangenverzorging* onder verantwoordelijkheid van Koninkrijksorganen geschiedt. Het gaat in deze categorie onderwerpen om materiële belangen, zoals de eenheid in defensie, buitenlandse betrekkingen en nationaliteit. In het Statuut van 1954 viel ook de eenheid in luchtvaartbeleid (art. 54 Statuut) onder deze categorie.

Naast deze Koninkrijksaangelegenheden is ook de *bestuursorganisatie* van het Koninkrijk zelf een aparte categorie Koninkrijksaangelegenheden. Bij de bestuursorganisatie gaat het om onderwerpen zoals de samenstelling, bevoegdheden en procedures van de Koninkrijksorganen. Dat deze bestuursorganisatie van het Koninkrijk een Koninkrijksaangelegenheid is, volgt uit artikel 5 Statuut. In artikel 5 lid 1 wordt voor de bestuursorganisatie van het Koninkrijk naar de Grondwet verwezen, voor zover het Statuut daar zelf niet in voorziet. In artikel 5 lid 3 wordt vervolgens het volgende bepaald: ‘Op een voorstel tot verandering in de Grondwet, houdende *bepalingen betreffende aangelegenheden van het Koninkrijk*, alsmede op het ontwerp van wet, dat er grond bestaat een zodanig voorstel in overweging te nemen, zijn de artikelen 15 t/m 20 van toepassing [cursivering RSdN].’ In de officiële toelichting bij artikel 5 wordt met zoveel woorden bevestigd dat uit artikel 5 moet blijken dat de bestuursorganisatie van het Koninkrijk een aangelegenheid van het Koninkrijk is:

> ‘Ook de regeling van het Koningschap zelf en van de organen van het Koninkrijk, zoals de wetgever, de Ministers, de Raad van State, de Hoge Raad der Nederlanden, geschiedt gedeeltelijk in het Statuut; voor het overige wordt naar de Grondwet verwezen. Dit zijn, zoals wel vanzelf spreekt, ook aangelegenheden van het Koninkrijk naast die genoemd in artikel 3.’[210]

De laatste categorie Koninkrijksaangelegenheden betreft een aantal beginselen, waarvoor de Caribische Landen zelf zorg moeten dragen. Het zijn een drietal principes die behoren tot de *plichten* die de autonomie met zich brengt: de eerbiediging en verzorging van (a) de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, (b)

[209] Artikel 54 lid 1 Statuut luidde tot 1 januari 1986 als volgt: ‘Als aangelegenheid van het Koninkrijk wordt mede beschouwd: het stellen van voorwaarden voor deelneming aan, alsmede het verlenen en aanvragen van rechten voor geregeld luchtvervoer, voor zover dat niet is binnenlands luchtvervoer door binnen het Koninkrijk gevestigde ondernemingen.’ Deze bepaling is op 1 januari 1986 komen te vervallen, zie *Stb*. 1985, nr. 452.

[210] *Kamerstukken II* 1953-1954, 3517, nr. 1-3, p. 11.

de rechtszekerheid en (c) deugdelijkheid van het bestuur (art. 43 lid 1 Statuut). Het garanderen, echter, dat deze plichten worden nageleefd, is volgens het Statuut een plicht van het Koninkrijk (art. 43 lid 2). Kortom, *toezicht* op en *handhaving* van de naleving van deze beginselen is een aangelegenheid van het Koninkrijk.

Uit de tekst van het Statuut en de officiële toelichting daarop komt het zorgen voor cohesie in het Koninkrijk als voornaamste functie van al deze Koninkrijksaangelegenheden naar voren. Koninkrijksaangelegenheden geven met andere woorden uitdrukking aan het beginsel van *(rechts)eenheid* in het Koninkrijk. Deze eenheid in het Koninkrijk is de reden waarom volgens de officiële toelichting de verzorging van de Koninkrijksaangelegenheden aan Koninkrijksorganen wordt toevertrouwd.[211] Deze eenheid staat ook bij de organisatorische keuzes in het Statuut – het werken met de aloude rijksorganen – centraal. Dit komt kort en krachtig tot uitdrukking bij de uitleg die de officiële toelichting geeft voor de keuze om in het Statuut van 1954 de persoon van de Koning voorop te stellen in artikel 1: 'In dit artikel is tot uitdrukking gebracht de eenheid van het Koninkrijk.'[212] De eenheid van het Koninkrijk vormt ook de reden waarom het Statuut bestuurlijk toezicht op de Caribische Koninkrijksdelen regelt. De officiële toelichting motiveert dit toezicht als volgt:

> 'De verbondenheid van de landen in het Koninkrijk heeft (...) consequenties voor de inrichting van hun Staatsinstellingen en de functionering van hun organen, die in deze afdeling van het Statuut zijn neergelegd. Bij de eigen Staatsinrichting der landen is het Koninkrijk in zoverre betrokken, dat redelijke zekerheid moet bestaan, dat het Landsbestuur democratisch is ingericht en dat de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur worden verwezenlijkt.'[213]

De eenheid en daarmee van het voortbestaan van het Koninkrijk is inderdaad een hoog goed dat gewaarborgd moet worden. De officiële toelichting stelt in artikel 3 Statuut hieromtrent het volgende:

> 'Dit artikel geeft aan welke aangelegenheden ter wille van de eenheid of een betere verzorging van de belangen der landen Koninkrijksaangelegenheden zijn. De behartiging van deze aangelegenheden geschiedt onder verantwoordelijkheid

[211] *Kamerstukken II* 1953-1954, 3517, nr. 1-3, p. 10.
[212] *Kamerstukken II* 1953-1954, 3517, nr. 1-3, p. 9.
[213] *Kamerstukken II* 1953-1954, 3517, nr. 1-3, p. 15.

> van de organen van het Koninkrijk. Zij zal ook geschieden door deze organen, voor zover niet de inschakeling van een landsorgaan doelmatig is.'[214]

De vraag die we hierbij kunnen stellen, is waarom het Statuut deze taak aan de oude Nederlandse organen oftewel (Konink)rijksorganen toevertrouwt. Als hoofdregel geldt dat organen van het Koninkrijk op basis van doelmatigheidsoverwegingen deze aangelegenheden verzorgen. De toelichting bij artikel 5 Statuut noemt als voorbeeld van 'organen van het Koninkrijk' de volgende grondwettelijke (derhalve Nederlandse) organen: de wetgever, de Ministers, de Raad van State en de Hoge Raad der Nederlanden.[215] Hoewel de Hoge Raad uitdrukkelijk als Koninkrijksorgaan wordt genoemd, krijgt de Hoge Raad geen rol in het kader van de Koninkrijksaangelegenheden in het Statuut toebedeeld (vgl. art. 23 Statuut).[216] Alleen de regering al dan niet tezamen met de Staten-Generaal, krijgt een zelfstandige rol in de behartiging van Koninkrijksaangelegenheden (vgl. artt. 4 en 5 Statuut).

Er valt wat voor te zeggen dat de *materiële belangenverzorging* van de aangelegenheden opgesomd in artikel 3 door deze Nederlandse organen geschiedt. Immers, als het gaat om zaken als defensie en buitenlandse betrekkingen ligt het voor de hand dat Nederland met zijn grotere overheidsstructuur en een grotere economie deze aangelegenheden effectiever en efficiënter zal kunnen verzorgen dan de Caribische Koninkrijksdelen. Daarmee is dan ook gegeven dat de Nederlandse *bestuursorganisatie* niet alleen van belang is voor Nederland, maar evenzeer voor de Caribische Koninkrijksdelen.

Deze taakopdracht aan Nederlandse organen heeft echter ook een negatief effect. Deze taakopdracht brengt immers niet een bevoegdheidsverdeling tussen het Koninkrijk en Nederland met zich, zoals de federalisten betogen, maar een bevoegdheidsverdeling tussen Nederland en de Caribische Landen. Door Koninkrijksaangelegenheden aan Nederlandse organen op te dragen, wordt de behartiging van deze aangelegenheden aan de Caribische organen onttrokken. Caribische organen zullen deze bevoegdheden enkel nog onder verantwoordelijkheid van de Nederlandse organen kunnen uitoefenen. Dit is de reden waarom Aruba

[214] *Kamerstukken II* 1953-1954, 3517, nr. 1-3, p. 10.

[215] Vgl. *Kamerstukken II* 1953-1954, 3517, nr. 1-3, p. 11.

[216] Hoogers en De Vries leiden uit het feit dat het Statuut de Hoge Raad noemt zonder hem de verzorging van Koninkrijksaangelegenheden op te dragen af dat (1) de officiële toelichting de Hoge Raad enkel en alleen een Koninkrijksorgaan acht, omdat het Statuut hem noemt en (2) dat de Hoge Raad eigenlijk geen Koninkrijksorgaan is, omdat deze geen Koninkrijksfunctie vervult doch slechts een functie in het kader van een Landsaangelegenheid, te weten cassatierechtspraak. Zie Hoogers & De Vries 2002, p. 42 en p. 49-50.

bij de totstandkoming van het Statuut grote bezwaren had tegen het aanmerken van het luchtverkeer als Koninkrijksaangelegenheid in artikel 54 Statuut (1954). Dit bezwaar wordt door Van Helsdingen als volgt weergegeven:

> 'Niettemin bleef men nog **ter Conferentie 1954**, vooral van Arubaanse zijde, wijzen op het bezwaar dat Aruba – trots de grote kapitalen die in zijn luchthaven zijn en zullen worden geïnvesteerd – geen zeggenschap zou hebben over het verlenen of weigeren van landingsvergunningen aan vaste luchtlijnen.'[217]

De vanuit praktisch oogpunt verdedigbare keuze om aan Nederlandse organen Koninkrijksaangelegenheden op te dragen, lijkt tot gevolg te hebben dat de Caribische Koninkrijksdelen zich ten opzichte van Nederland in een inferieure staatsrechtelijke positie bevinden; een en ander lijkt echter op gespannen voet te staan met de dekolonisatiegedachte die ten grondslag zou liggen aan het Statuut.

Vervolgens is ook de keuze die het Statuut maakt voor het *bestuurlijk toezicht* op de naleving en verzorging van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur door de Caribische Landen, problematisch. Immers, bescherming van de eenheid door middel van politieke organen is kenmerkend voor een eenheidsstaat, waarin de centrale overheid een hogere rang inneemt boven de lokale gemeenschappen en dienovereenkomstig het politieke primaat voor zich opeist.[218] Een dergelijk primaat van het Europese volk en zijn staatsbestel in een Koninkrijk dat pretendeert te zijn gedekoloniseerd, is uiterst merkwaardig. Nog merkwaardiger is dat het Statuut in onder meer artikel 50 tot uitdrukking brengt dat toezicht op de Caribische Koninkrijksdelen wel, maar op Nederland niet noodzakelijk is:

> **Artikel 50 Statuut**
> 1. Wetgevende en bestuurlijke maatregelen in Aruba, Curaçao en Sint Maarten, die in strijd zijn met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur, dan wel met belangen, welker verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is, kunnen door de Koning als hoofd van het Koninkrijk bij gemotiveerd besluit worden geschorst en vernietigd. De voordracht tot vernietiging geschiedt door de raad van ministers.
> 2. Voor Nederland wordt in dit onderwerp voor zover nodig in de Grondwet voorzien.

[217] Van Helsdingen 1957, p. 533.
[218] Vgl. Dölle & Elzinga 2004, p. 689-690.

De hierboven weergegeven bepaling creëert aldus enkel een ondergeschiktheidspositie voor de Caribische Landen en niet voor Nederland. Dit laatste zou ook fysiek en juridisch onmogelijk zijn, gezien de samenval van Nederland met het Koninkrijk. Daarom is het opmerkelijk dat het Statuut in het tweede lid van bovenvermelde bepaling voordoet alsof er wel een onderscheid moet (of kan) worden gemaakt tussen Nederland en het Koninkrijk. Nog opmerkelijker is de innerlijk tegenstrijdige uitleg die de officiële toelichting hierbij geeft:

> 'Een landelijke maatregel, die in strijd is met een Rijksregeling dan wel met belangen, welker verzorging of waarborging Rijksaangelegenheid is, behoort vanwege het Koninkrijk te kunnen worden ongedaan gemaakt. Voor Suriname en de Nederlandse Antil[l]en kan dit door de mogelijkheid van vernietiging en schorsing worden geregeld; voor Nederland doet zich echter een complicatie voor wegens de samenval van de organen van het Koninkrijk met de Nederlandse organen. Hier zal een andere weg moeten worden bewandeld. Indien een wet in strijd zou zijn met een Rijkswet, is een oplossing alleen te verkrijgen langs de weg, dat door de Koning een wetsvoorstel wordt ingediend tot intrekking van deze wet. De Gevolmachtigde Ministers kunnen hieromtrent voorstellen doen aan de Raad van Ministers van het Koninkrijk, waarna deze Raad — eventueel na toepassing van de procedure, omschreven in artikel 12 — beslist of zodanig wetsvoorstel zal worden voorbereid. Ten einde tot uitdrukking te brengen, dat in beginsel Nederland te dezen aanzien geen andere positie inneemt dan Suriname en de Nederlandse Antillen, is het tweede lid opgenomen.'[219]

Het uitgangspunt van artikel 50 is dat hoger toezicht op de Caribische Landen kennelijk noodzakelijk is, maar niet ten aanzien van Nederland; het feitelijke probleem dat Nederlandse organen en Koninkrijksorganen identiek zijn, zorgt ook voor de onmogelijkheid dat toezicht op Nederland op eenzelfde wijze kan worden geregeld. Een en ander kan ten aanzien van Nederland volgens de officiële toelichting via een andere weg verwezenlijkt worden: de Caribische Landen kunnen bij monde van de Gevolmachtigde Minister de rijksregering attenderen op inconsistenties tussen rijksregelgeving en Nederlandse regelgeving waarbij de officiële toelichting er kennelijk van uitgaat dat de rijksregering hiermee serieus zal omgaan en indien noodzakelijk maatregelen zal nemen om het geconstateerde probleem te redresseren. Een wettelijk vastgelegd dwangmiddel ten aanzien van Nederland wordt kennelijk niet noodzakelijk geacht. Nederland is voor wat betreft het toezicht op en de handhaving van naleving van rijksregelgeving rechter in

[219] *Kamerstukken II* 1953-1954, 3517, nr. 1-3, p. 17.

eigen zaak. Het fundamentele verschil in staatsrechtelijke positie tussen de Caribische Koninkrijksdelen en Nederland dat hierdoor ontstaat, zou alleen kunnen worden opgeheven als voor Nederland een gelijksoortig toezichtsmechanisme zou worden ingesteld. In de officiële toelichting wordt deze problematiek kennelijk als niet ter zake doende afgedaan en weggewuifd; het tweede lid van artikel 50 is duidelijk een wassen neus nu het slechts bedoeld te verhullen dat er tussen Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen een ondergeschikheidsverhouding bestaat.

Federalisten zien in dit problematische karakter van artikel 50 Statuut een voorbeeld van het feit dat – zo menen zij – bij de totstandkoming van het Statuut pragmatische keuzes zijn gemaakt die afbreuk doen aan het federaal uitgangspunt van het Statuut.[220] Van der Hoeven daarentegen ziet in diezelfde problematiek een bewijs van het feit dat tijdens het totstandkomingsproces van het Statuut de Caribische Koninkrijksdelen hebben aangedrongen op de opname van aan de systematiek van het Statuut vreemde, federale elementen; de grondgedachte van het Statuut is immers volgens Van der Hoeven samenwerking tussen Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen zonder een hogere bestuurslaag te creëren.[221] Deze twee botsende visies hebben met elkaar gemeen dat zij allebei uitgaan van nevengeschiktheid van de Caribische Koninkrijksdelen met Nederland. Volgens Croes is het echter onhoudbaar om – gezien de problematiek van artikel 50 – nog vol te houden dat nevengeschiktheid het uitgangspunt is van het Statuut. Voor Croes is artikel 50 het bewijs van het feit dat het uitgangspunt van het Statuut de superioriteit is van Nederland boven de Caribische Koninkrijksdelen.[222]

4 Conclusie

Dat het Statuut in zijn grondvorm een federale structuur heeft, lijkt – na al het voorgaande – onwaarschijnlijk. De sterkste argumenten die voor een federale structuur pleiten, te weten de instelling van eigen organen en de bevoegdheidsverdeling Koninkrijk-Nederland, lijken bij nader inzien geen overtuigende argumenten te kunnen leveren. Het is pas met een federale bril dat men in het Statuut organen kan zien die daarin worden geconstitueerd. Ditzelfde geldt voor de aanname dat het Statuut een bevoegdheidsverdeling tussen Nederland en het

[220] Zie bijvoorbeeld Hoogers & De Vries 2002, p. 38-40.
[221] Van der Hoeven 1959, p. 385 en 388.
[222] Croes 2006, p. 32-33.

Koninkrijk vastlegt. Maar ook de 'federalistische' historische onderbouwing laat te wensen over. De 'federalisten' hebben een voorliefde voor de Eerste Ronde Tafel Conferentie en het concept-Logemann. Voor wat er daarna is gebeurd, hebben de federalisten maar weinig oog. Zeer illustratief in dit verband is – om nog een extra voorbeeld te geven – het werk van Nap. In zijn boek *De wetgeving van het Koninkrijk der Nederlanden* kondigt hij in de inleiding aan te zullen analyseren 'welke ideeën leefden rondom regelgeving voor het Koninkrijk in de jaren voorafgaand aan de uiteindelijke fundering van het Koninkrijk in het Statuut.'[223] Bij aanvang van die analyse stelt hij dat met betrekking tot de Nederlandse dekolonisatie zich '[e]en beslissende wending [voor]deed in de periode 1949-1952.'[224] Wat was er zo bijzonder aan deze periode? Nap geeft hierover het volgende aan:

> 'Voordat het Statuut zijn uiteindelijke vorm kreeg, verschenen nog de "Schets" in 1951 en het "Werkstuk" in 1952. Beide documenten vormden onderwerp van bespreking op de Ronde Tafel Conferentie 1951-1954. Uiteindelijk resulteerden deze besprekingen en de "Schets" en het "Werkstuk" in het huidige Statuut. Afzonderlijke bespreking van Schets en Werkstuk blijft hier *dan ook* achterwege [cursivering RSdN].'[225]

Nap stelt hier zeer uitdrukkelijk dat het huidige Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden het resultaat is van de 'Schets', het 'Werkstuk' en de besprekingen op de Ronde Tafel Conferentie van 1951-1954. Men zou dan een bespreking van deze documenten en van de Tweede Ronde Tafel Conferentie verwachten. Nap stelde immers in zijn inleiding ook de ideeën die bestonden omtrent regelgeving voor het Koninkrijk in de aanloop tot het Statuut te zullen analyseren. Hij vindt echter, zo blijkt verder, dat een bespreking van de 'Schets', het 'Werkstuk' en van de besprekingen op de Ronde Tafel Conferentie van 1951-1954 achterwege kunnen worden gelaten, *omdat* zij resulteerden in het Statuut!

Elders in zijn tekst gaat Nap nog even in op de totstandkoming van het Statuut, en dan wordt duidelijk waarom hij het niet de moeite waard vindt om de conceptuele fundamenten van het Statuut te bespreken:

> 'De lotgevallen van het ontwerp van de commissie Logemann zijn bekend: de voorgestelde constructie is afgedaan als te zwaar. Uiteindelijk is in het Statuut voor een lichtere opzet gekozen: wel een Koninkrijksregering, maar geen

[223] Nap 2003, p. 12.
[224] Nap 2003, p. 14.
[225] Nap 2003, p. 25.

> Koninkrijksparlement. In plaats van Rijksministers die tevens landsministers zouden kunnen zijn, wordt het Caraïbisch landsbestuur vertegenwoordigd door de Gevolmachtigde Ministers.'[226]

Uit deze passage blijkt dat volgens Nap het concept van Logemann is afgedaan, niet op principiële gronden, maar op de pragmatische grond dat het te zwaar was. Volgens Nap blijft de federale visie van Logemann kennelijk overeind als de grondstructuur van het Koninkrijk.

Naps structuurvisie van het Koninkrijk steunt derhalve op de verlaten ideeën van de Eerste Ronde Tafel Conferentie en de concept-Rijksgrondwet van de commissie Logemann:

> 'In de eerste plaats valt bij lezing van de resoluties [van de Eerste Ronde Tafel Conferentie – RSdN] en het ontwerp [van de Rijksgrondwet – RSdN] op dat de organisatie van het Koninkrijk de trekken van een *federatie* heeft. Weliswaar is het "werkterrein" van het Koninkrijk – evenals onder het Statuut – beperkt tot een bepaald aantal aangelegenheden, uit de positie, taak en samenstelling van de onderscheidene koninkrijksorganen blijkt duidelijk dat het Koninkrijk een belangrijke regisserende rol in de staatsrechtelijke realiteit van de afzonderlijke landen moest gaan spelen. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op resolutie IV onder 5 in samenhang met artikel 155 van het ontwerp van de commissie-Logemann (...)'[227]

Wat zou dan een alternatieve visie kunnen zijn? Een visie die steunt op de 'Schets', het 'Werkstuk' en de besprekingen op de Ronde Tafel Conferentie van 1951-1954. Een visie die een samenwerkingsconstructie gerealiseerd ziet die functioneert als overeenkomst, maar niet als oprichtingsakte, althans niet als oprichtingsakte van een entiteit. Deze visie ontzegt het Koninkrijk als overeenkomst (staatsrechtelijke en civielrechtelijke) rechtspersoonlijkheid. Een overeenkomst, waarin aan één der partijen de opdracht wordt gegeven om de gemeenschappelijke taken uit te voeren, waarbij de andere partners de mogelijkheid moeten krijgen om hun belangen kenbaar te maken. Een systeem dat alleen kan functioneren als er een bepaald minimum aan vertrouwen, of eigenbelang, aanwezig is: het is geen gezagsstructuur, hoewel het wel gezagskenmerken kan vertonen. Een systeem dat met staatrechtelijke termen moeilijk te kwalificeren valt: een rechtsorde *sui generis* aldus.

[226] Nap 2003, p. 53.
[227] Nap 2003, p. 17.

Dit is het beeld dat Van der Hoeven schetst van het Statuut en de Koninkrijksstructuur. Hoewel dit beeld plausibeler lijkt dan de federale, roept deze benadering van Van der Hoeven de vraag op of de samenwerkingsstructuur daadwerkelijk de grondvorm is van het Koninkrijk volgens het Statuut. Een vorm, die veel weg heeft van een maatschap. Wie zou hiervoor verantwoordelijk kunnen zijn? Het werk van Oostindie en Klinkers levert mogelijk een eerste spoor naar een antwoord op deze vraag, wanneer zij over de voorbereiding van de Tweede Ronde Tafel Conferentie het volgende in een eindnoot opnemen:

> 'De voorbereidingscommissie bestond uit Van Schaik en Van der Grinten (beide bewindslieden uit het voorgaande kabinet), Van Helsdingen, Pos, en Gorsira's opvolger, mr. N. Debrot. (...) De SG van Algemene Zaken mr. C.L.W. Fock, had bezwaren tegen de samenstelling van de commissie: "Ik acht deze procedure niet zonder gevaar aangezien het ambtelijk element, en daardoor de regering, in deze commissie slechts door de heer Van Helsdingen is vertegenwoordigd, hetgeen gezien de aard van de heer Van Helsdingen in wezen betekent dat de regering niet is vertegenwoordigd. Tenslotte staan mr. Van Schaik en mr. Van der Grinten volledig onafhankelijk ten opzichte van de regering. Het ontwerpen van een concept-Statuut betekent in wezen dat de regering aan dit concept min of meer vast zit, waar een dergelijk ontwerp tot stand zal zijn gekomen in de aanwezigheid van de twee vertegenwoordigers uit de West."
> Tevens wees Fock erop dat "reeds drie van de vijf leden van de commissie rooms-katholiek zijn". Drees zag er van af de samenstelling van de commissie opnieuw in bespreking te brengen.'[228]

Deze passage roept de vraag op naar de relevantie van de uitdrukkelijke verwijzing naar het Rooms Katholicisme als politieke stroming. De expliciete vermelding van de overtuiging van de leden van de commissie zou een aanwijzing kunnen zijn voor de vrees voor een confessioneel of christendemocratisch uitgangspunt in het Statuut oftewel de vrees voor het behoud van de Nederlandse versie van een *civilizing mission*, de ethische richting, en voor de wens van een sociaal-democratisch uitgangspunt, oftewel de socialistische emancipatievisie. Hieruit zou kunnen volgen dat in de achtergrond van het Statuut er veldslagen zijn geleverd tussen 'roomse' en 'rode' visies binnen de coalities na de Twee Wereldoorlog. Dit geeft aanleiding tot een tweede vraag, namelijk in hoeverre het Statuut praktisch óf ideologisch is ingegeven en of er vervolgens wel daadwerkelijk is gedekoloniseerd.

[228] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 255-256, noot 130.

HOOFDSTUK 4

Het (de)kolonisatieprobleem vanuit Caribisch perspectief

1 Inleidende opmerkingen

In de vorige hoofdstukken is er gekeken naar verschillende visies op de structuur van het Koninkrijk. Daarbij is de conclusie getrokken dat in staatsrechtelijk Nederland de visie gangbaar is dat het Koninkrijk een aparte laag vormt met eigen organen. Kenmerkend voor deze visie is de opvatting dat het Statuut enkel een *formele* oplossing is voor de opheffing van de koloniale verhoudingen. Daarnaast wijkt de *materiële* situatie die door het Statuut in het leven wordt geroepen, erg af van de *formele*.

Fakkeldrager voor deze opvatting vlak na de totstandkoming van het Statuut was Logemann. Sindsdien hebben vele schrijvers – steeds met een beroep op Logemann – het Koninkrijk gekwalificeerd als een gebrekkige federaalachtige constructie. Echter, deze federale visie is niet ontstaan doordat het Statuut zelf of de officiële toelichting daarop een federale bouw aankondigt. Iedere kwalificatie wordt in het Statuut en in de officiële toelichting geheel vermeden. Toch bevreemdt het niet dat Logemann na de totstandkoming van het Statuut inspiratie putte uit het beeld van een federaal Koninkrijk, omdat deze visie al lang voor de totstandkoming van het Statuut gelanceerd was. Deze visie is immers terug te voeren op een rechtsgeleerde die een grote invloed heeft uitgeoefend op het Nederlands koloniale staatsrecht en de koloniale praktijk, te weten Cornelis van Vollenhoven. Logemann had zelf zijn leerstoel staats- en administratief recht van Nederlands-Indië aan de Rechtshogeschool te Batavia verkregen op voorspraak van diezelfde Van Vollenhoven.[229]

Van Vollenhoven betoogde reeds aan het begin van de 20ste eeuw dat het Koninkrijk de staat was die zich als een aparte laag boven de vier gelijke delen van die staat bevond. In 1906 formuleerde Van Vollenhoven deze opvatting als volgt:

> 'De plaats, die naar het geldend recht de koloniën innemen in het Koninkrijk der Nederlanden – waarin het rijk (in Europa), Nederlandsch-Indië, Suriname

[229] Fasseur 2013 (I).

> en Curaçao als vier gelijken naast elkaar staan, gezamenlijk geschaard onder de staat (het koninkrijk der Nederlanden) zelf –, die plaats wordt door niets zozeer verdonkerd als door de bewoordingen "koloniën en bezittingen d e s R ij k s"; want deze bewoording doet licht de meening rijzen, als zou het rijk eigenaar of bezitter, althans de meerdere, der drie koloniën zijn.'[230]

Opvallend aan de theorie van Van Vollenhoven is dat hij een uitdrukkelijk onderscheid maakt tussen de bestaande *formele* toestand en *materiële* oplossingen. In dezelfde tekst uit 1906 betoogt Van Vollenhoven dat materiële wijzigingen in de koloniale situatie zelf niet noodzakelijk waren en dat er kon worden volstaan met enkel formele wijzigingen van de Grondwet:

> 'Tot wijziging van de grondwet met het oog op de koloniën in hervormenden zin – b.v. door ruimte te maken voor *koloniale afgevaardigden* in de staten-generaal, of door inschuiving van een *kolonialen raad* naast den raad van state – schijnt geen aanleiding te wezen.'[231]

De Meij en Efthymiou leggen uit dat deze ideeën van Van Vollenhoven verder door Kleintjes zijn uitgewerkt en dat die visie van Kleintjes vervolgens de inzet was geworden voor het verdere wetenschappelijke debat omtrent de plaats die Indië in het Nederlandse staatsrecht moest innemen. De Meij en Efthymiou vatten de theorie van Kleintjes als volgt samen:

> 'Kleintjes begint zijn betoog met erop te wijzen dat het koloniale staatsrecht evenals het rijksstaatsrecht een onderdeel is van het Nederlandse staatsrecht. Dat laatste is namelijk het staatsrecht van de staat, het overkoepelend geheel. Onder die Nederlandse staat staan vier "gecoördineerde rechtsgemeenschappen" met een eigen constitutie: het rijk in Europa, Nederlands-Indië, Suriname en Curaçao. Die term "gecoördineerd" (men vindt ook wel als synoniemen "nevengeschikt" of "gelijkstandig") duidt erop dat de kolonies binnen de staat in dezelfde positie staan als het rijk in Europa. De gemeenschappelijke grondslag waarop het staatsrecht van het rijk en van de andere staatshoofddelen rust, bestaat uit de trias van monarchie, ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair stelsel. De vier staatshoofddelen hebben enkele organen gemeen, die al naar gelang van de te vervullen functie, orgaan zijn van de rechtsgemeenschap in kwestie.'[232]

[230] Van Vollenhoven (Deel III) 1935, p. 3-4.
[231] Van Vollenhoven (Deel III) 1935, p. 3.
[232] De Meij & Efthymiou 1999, p. 63.

Het is in deze traditie dat Hoogers – een van de huidige fakkeldragers van deze federale visie – treedt wanneer hij betoogt dat sinds de Grondwet van 1922 het Koninkrijk *formeel* een aparte rechtspersoon boven de verschillende rijksdelen is. Hij zegt daarbij dat wanneer men rekening houdt met deze formele toestand, men moet concluderen dat sinds 1922 'het Statuut tot op grote hoogte eerder de materiële invulling en bevestiging [is] van wat formeel al gold dan iets werkelijk fundamenteel nieuws.'[233] Hoogers erkent hierbij dat deze federale opvatting destijds niet algemeen aanvaard werd, 'maar', zegt Hoogers, 'van veel belang is de kwestie niet, al was het maar omdat de grondwetgever in 1948 en de statuutgever in 1954 de door Van Vollenhoven c.s. verdedigde opvattingen in ieder geval hebben geconstitutionaliseerd.'[234] Net als Hoogers, betogen ook De Meij en Efthymiou dat de opvatting van Van Vollenhoven, die Kleintjes verder heeft uitgewerkt, uiteindelijk haar weg heeft gevonden in het Statuut.[235]

Een vraag die rijst bij de stelling dat de Grondwet van 1948 en het Statuut (1954) de federale opvatting hebben geconstitutionaliseerd, is waarom men in 1948 en in 1954 is overgegaan tot het constitutionaliseren van de federale visie. Munneke formuleert een antwoord op deze vraag. Hij stelt dat men na de Tweede Wereldoorlog federaalachtige constructies als de beste instrumenten beschouwde om de banden tussen ex-kolonies en moederland te behouden: 'In het eerste decennium na de oorlog rolde dan ook de ene na de andere federale bouwtekening van de bureaus van Haagse wetgevingsjuristen', zegt Munneke.[236]

Ondanks dat vlak na de Tweede Wereldoorlog er kennelijk een bijzondere interesse in federale structuren bestond, hebben de federalisten grote kritiek op het totstandkomingsproces van het Statuut. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gewezen op de kritiek op de Grondwetsherziening van 1948. Bij deze herziening werd er een veertiende hoofdstuk aan de Grondwet toegevoegd waarin de overgang naar een nieuwe rechtsorde mogelijk moest worden gemaakt. Nap, een leerling van Hoogers,[237] zegt over die Grondwetsherziening het volgende: 'De geschiedenis van de Grondwetsherziening van 1948 is de geschiedenis van de onwetende grondwetgever.'[238] In dezelfde geest stelt Hoogers dat de grondwetgever van 1948 niet stilgestaan heeft bij de vraag 'in hoeverre de grondwetgever van 1948 eigenlijk

[233] Hoogers & De Vries 2002, p. 36-37.
[234] Hoogers 2009, p. 13.
[235] De Meij & Efthymiou 1999, p. 81.
[236] Munneke 1992, p. 57.
[237] Nap 2003, p. 9.
[238] Nap 2003, p. 24.

de grondwettelijke organen de bevoegdheid kon verschaffen om regelingen uit te vaardigen die hoger dan de Grondwet zijn.'[239]

Echter, de grootste kritiek vanuit de federale invalshoek is dat op een gegeven moment tijdens het totstandkomingsproces van het Statuut men is afgeweken van het concept dat een materiële federatie beoogde verwezenlijken, te weten de concept-Rijksgrondwet van Logemann. Wanneer het precies 'misging' in het totstandkomingsproces van het Statuut, wordt door Hoogers en Nap specifiek aangegeven:

> 'De Ronde Tafel Conferentie in 1948 (...) heeft een redactiecommissie verzocht een ontwerp op te stellen. In oktober 1948 presenteerde deze commissie een ontwerp-Rijksgrondwet, waarin een uitgebreide, volwaardige staatkundige organisatie boven de Landen werd geplaatst. Kort daarvoor was het kabinet-Drees/Van Schaik aangetreden. Dit kabinet had bezwaren tegen een dergelijke ingrijpende staatkundige herziening. Het grote verschil in bevolkingsaantallen en de geringe (economische) relevantie van de overzeese gebiedsdelen voor het moederland waren daarvan de achtergrond. Ook in de West rees twijfel over de wenselijkheid en haalbaarheid van het in de ontwerp-Rijksgrondwet geschetste Koninkrijksverband. Voor de Caraïbische Landen was de aderlating aan politiek potentieel om de Koninkrijksorganen te bemannen een bezwaar. (...)'[240]

Kortom, er miste zowel aan de kant van het nieuwe kabinet Drees/Van Schaik, als aan de kant van Suriname en de Nederlandse-Antillen de politieke wil om daadwerkelijke gelijkheid te verwezenlijken. Men heeft – volgens de federalisten – in plaats daarvan gekozen om de dogmatische opzet van Logemann met pragmatische elementen te combineren, waardoor het Statuut enkel een *formele* federatie is geworden.

De idee dat het Statuut uiteindelijk een slap aftreksel was van de concept-Rijksgrondwet van Logemann is terug te voeren op Logemann zelf. Immers, Logemann suggereert zelf dat 'het abortieve ontwerp Rijksgrondwet' de grondgedachte vormt van het Statuut.[241] Ook de idee dat het Statuut in essentie een *formele* oplossing voor het oude koloniale systeem beoogt te verwezenlijken, kan gedeeltelijk teruggevoerd worden op het betoog van Logemann. Immers, Logemann stelt dat men in het Statuut niet verder is willen gaan dan een formele oplossing, terwijl

[239] Hoogers 2009, p. 16.
[240] Hoogers & Nap 2004, p. 55.
[241] Logemann 1956, p. 555.

zijn concept zou hebben geleid tot daadwerkelijke gelijkheid voor de Caribische Koninkrijksdelen:

> 'Het is bekend hoe angstvallig men ernaar heeft gestreefd de drie landen in het Statuut op gelijke voet te behandelen, ook als die formele gelijkheid slechts schijn moest blijven.'[242]

De reden waarom de formele gelijkheid in het Statuut volgens Logemann slechts schijn is, wordt veroorzaakt door de omstandigheid dat het Statuut het leeuwendeel van de Koninkrijkstaak feitelijk aan Nederland opdraagt. Logemann verwoordt dit als volgt:

> 'A solution acceptable to all was nevertheless found by reducing the extent of the Kingdom affairs to the absolute minimum, for it was realised that the care of such matters is in actuality nothing else but assistance of the Caribbean territories by the Netherlands. The solution, that is to say, was that the overseas territories accepted the leadership of the Netherlands in such matters but on the other hand saw to it that their autonomy in those fields was extended as far as possible.'.[243]

In aansluiting hierop wijst Munneke erop dat het fundamentele probleem van het Statuut niet zozeer is dat de formele Koninkrijksorganen feitelijk Nederlandse staatsorganen zijn, maar dat de Caribische Landen enkel 'inspraak' hebben in de uitoefening van de Koninkrijkstaken en geen werkelijke medezeggenschap. Dit betekent dat Rijkswetten en Algemene Maatregelen van Rijksbestuur materieel bezien niet meer zijn dan 'Nederlandse (lands)wetten en maatregelen waaromtrent (de vertegenwoordigers van) overzeese staatsorganen hun mening hebben kunnen geven', aldus Munneke.[244] De uiteindelijke bevestiging van de Nederlandse heerschappij over de Caribische Koninkrijksdelen vindt zijn hoogste uitdrukking in de wijze waarop Rijkswetten en Algemene Maatregelen van Rijksbestuur worden gesigneerd. Immers, de Caribische Landen participeren *de iure* niet in de regering van het Koninkrijk; een overzeese handtekening onder 'rijksbesluiten' ontbreekt immers in het geheel. Munneke wijst daarbij op het volgende feit: 'Rijksbesluiten bestaan echter niet: de iure wordt het Koninkrijk bestuurd met Nederlandse besluiten die overeenkomstig art. 47 Grondwet het contraseign van

[242] Logemann 1956, p. 555.
[243] Logemann zoals aangehaald bij Munneke 1992, p. 62.
[244] Munneke 1992, p. 62.

tenminste één Nederlandse minister of staatssecretaris bevatten.'[245] De inspraak van de Caribische Landen in het functioneren van het Koninkrijk is derhalve nihil. Het democratisch deficit van het Koninkrijk is daarentegen totaal!

Deze toestand is verontrustend. Het doet tevens de vraag rijzen hoe het mogelijk is geweest dat de Caribische Landen van het Koninkrijk hebben kunnen instemmen met een dusdanige afwijking van de federale grondstructuur. Een antwoord op deze vraag wordt gegeven in het *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, waarin wordt uitgelegd dat de Nederlandse regering weinig voelde voor de ingrijpende veranderingen die de federale structuur met zich zou brengen en dat de regering 'begreep dat het tijd zou kosten om de West voor haar gezichtspunt te winnen.'[246] Het beleid dat de regering vervolgens voerde omschrijft het *Handboek* als volgt: 'Tussen de bedrijven door werd getracht om de West van de gedachte aan een zware regeling als een rijksgrondwet af te brengen.'[247] Aansluitend op deze visie op de geschiedenis, beschrijven Oostindie en Klinkers de middelen die de regering inzette om de West tot haar standpunt over te halen:

> 'Kernkamp [schreef] de kentering in de Surinaamse houding mede toe aan de Nederlandse weigering om over structurele ontwikkelingshulp te praten zolang Suriname nog aandrong op opname van het recht van secessie in het Statuut. Het kabinet besloot nu Suriname financiële steun te verlenen voor een Tienjarenplan en het Brokopondo-project, hetgeen inderdaad kon worden gezien als beloning voor de snelle Surinaamse goedkeuring van het ontwerp-Statuut.'[248]

Kan een overeenkomst wel *vrijwillig* genoemd worden, wanneer de enige daadwerkelijk machtige partij, Nederland, de andere partijen dusdanig onder druk zet dat zij ervoor bezwijken?

Jonckheer, de Antilliaanse politicus die kort daarna premier zou worden, schept op de Tweede Ronde Tafel Conferentie (op donderdag 3 juni 1954) het beeld van een ernstig wilsgebrek aan de kant van de Nederlandse Antillen, toen hij uitlegde dat aanvaarding van het Statuut daadwerkelijk pragmatische redenen had, opportunistische redenen zelfs:

> 'ofschoon de delegatie in het algemeen principiële bezwaren heeft tegen bepaalde onderdelen van het ontwerp-Statuut, die uit de aard dezer bepalingen

[245] Munneke 1992, p. 62-63.
[246] Van der Pot 2014, p. 984.
[247] Van der Pot 2014, p. 984.
[248] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 136.

> het Statuut onaanvaardbaar zouden maken, moest de delegatie in meerderheid, met het oog op het thans realiseerbare, het thans bereikbare onder de huidige politieke situatie in Nederland, dus meer uit opportunistische overwegingen, het Statuut, zoals het voor ons ligt, aanvaarden.
> De Nederlandse Antillen zijn geplaatst voor de keuze dit Statuut met al zijn gebreken te aanvaarden of weer jaren van moeizaam overleg in te gaan. Het is daarom, dat deze aanvaarding van het Statuut niet door allen met blijdschap en vreugde geschiedt en dat er nog velen zijn, die het niet mogelijk achten over hun bezwaren heen te stappen.
> Vergeleken met de ontwerp-Rijksgrondwet van 1948, waarbij de deelname van de Amerikaanse Rijksdelen in de zaken van het Koninkrijk op meer reële basis was gedacht, betekent de aanvaarding van dit Statuut een of meerdere stappen achteruit. (...)'[249]

Zo bezien lijkt er reden genoeg om het Statuut te kwalificeren als een vermomd koloniaal document dat met mooie woorden de Nederlandse hegemonie ten opzichte van de overzeese bevolkingen in stand houdt. Hoe kan het *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* dan nog betogen dat met de inwerkingtreding van het Statuut 'voor Nederland het koloniale tijdperk ten einde [was]'?[250]

Problematisch in de federale benadering van het Statuut is dat het gepresenteerd wordt als een gebrekkige oplossing voor een *abstract* probleem: ongelijkwaardigheid. Hierdoor is de oplossing even abstract: gelijkwaardigheid. Het problematische van een abstracte benadering is dat daarmee geheel voorbij wordt gegaan aan de *concrete* staatsrechtelijke problemen die het koloniaal staatsrecht veroorzaakte, met name in de perceptie van concrete personen in de koloniën Suriname en Curaçao. Enkel een onderzoek naar de problemen die in de Cariben ervaren en aangekaart werden, kan aan het licht brengen of het Statuut als een oplossing kan worden gezien voor de koloniale problemen, of dat geconcludeerd moet worden dat het Statuut enkel het zicht op een constitutionele blamage belemmert. Vanuit deze invalshoek wil ik in dit hoofdstuk de vraag centraal stellen of het Statuut gezien kan worden als een bevredigende oplossing voor het Nederlands koloniaal staatsrecht in de West.

Deze vraag wil ik beantwoorden aan de hand van de ideeën van twee Caribische auteurs die voor de Tweede Wereldoorlog over de toekomst van de West hebben nagedacht en geschreven, te weten Buiskool voor Suriname en Da Costa Gomez voor de kolonie Curaçao. Deze auteurs hebben weliswaar geen invloed

[249] *Kamerstukken II* 1953-1954, 3517, nr. 1-3, p. 5.
[250] Van der Pot 2014, p. 984-985.

uitgeoefend op het vooroorlogs koloniaal debat, daar dit vrijwel volledig gefocust was op Nederlands-Indië. Echter, na de Tweede Wereldoorlog zou de West met een beroep op de radiorede van Koningin Wilhelmina van 7 december 1942 een veel grotere rol spelen in de vormgeving van het Koninkrijk. In die beroemde radiorede kwam namelijk de erkenning tot uitdrukking 'dat geen politieke eenheid en verbondenheid op den duur kunnen blijven bestaan, die niet gedragen worden door de vrijwillige aanvaarding en de trouw van de overgroote meerderheid der burgerij'.[251]

Na de Tweede Wereldoorlog zijn er op basis van deze belofte verschillende rijksconferenties gehouden, waarvan voor de Caribische Koninkrijksdelen de eerste conferentie (Nederland – Suriname – Curaçao) werd gehouden in 1948. Van Helsdingen vertelt dat tijdens deze conferentie de verschillende politieke stromingen in Nederland nog geen helder perspectief hadden ontwikkeld op de toekomstige verhoudingen tussen Nederland en de West.[252] Het is daarom niet moeilijk in te zien waarom Logemann, als voormalig hoogleraar te Batavia en als expert van het Nederlands koloniaal staatsrecht, een grote invloed heeft kunnen uitoefenen op de Nederlandse delegatie en zodoende op deze gehele conferentie. Maar, Van Helsdingen vertelt ook hoe geïrriteerd de Nederlandse delegatie was – en vooral Logemann – met het feit dat twee personen uit de Caribische Koninkrijksdelen als vertegenwoordigers van hun delegatie op de voorgrond traden: 'De heer Buiskool sprak "namens" zijn [Surinaamse – RSdN] delegatie; de heer Gomez "namens de ter Conferentie aanwezige leden van de Curaçaose delegatie".'[253]

Buiskool was geboren op 15 september 1899 in Koedijk (Noord-Holland), en zijn vader was van 1904 tot 1911 werkzaam als Nederlands-Hervormd dominee in Paramaribo.[254] Buiskool was advocaat, procureur en curator in Noord-Holland en vanaf juni 1929 werd hij kantonrechter-plaatsvervanger in het kanton Schagen. Daarnaast was hij van 1934 tot 1941 wethouder en locoburgemeester van Schagen, totdat hij door de Duitsers in het concentratiekamp Sachsenhausen werd opgesloten. In 1943 werd hij vrijgelaten, maar bleef actief bij het verzet. In mei 1945 werd Buiskool waarnemend burgemeester van de gemeente Schagen en hoofd

[251] Van Helsdingen 1957, p. 5.
[252] Van Helsdingen 1957, p. 27.
[253] Van Helsdingen 1957, p. 27.
[254] Over deze tijd die Buiskool in Suriname had doorgebracht, schreef hij in 1937 onder meer het volgende (Buiskool 1937, p. V): 'Men zegt wel eens, dat de jaren der jeugd de mooiste van het leven zijn. Ik bracht mijn jonge jaren in Suriname door, en ik ben steeds met zeer veel genoegen aan dien mooien tijd blijven denken. Suriname neemt in mijn hart een warme plaats in, en het doet mij leed om telken jare weer te ervaren, dat er nog maar zoo weinig belangstelling voor dit overzeesch gewest bestaat, en dat men ten aanzien van de toekomst van dit land steeds even somber gestemd blijft.'

van de juridische afdeling van het Militair Gezag in Noord-Holland Noord, maar nog in december van dat jaar werd hij benoemd tot lid van het Hof van Justitie in Suriname. Ongeveer een jaar later was hij een van de medeoprichters van een partij van de lichtgekleurde Surinaamse elite, de NPS (Nationale Partij Suriname), waarvan hij tevens voornaamste woordvoerder en theoreticus werd.[255] Tijdens de Eerste Ronde Tafel Conferentie in 1948, trad hij op als woordvoerder voor en als leider van de Surinaamse delegatie.[256] In de persoon van Buiskool voerde de NPS op deze manier in de Surinaamse delegatie de boventoon.

Da Costa Gomez werd geboren op 27 oktober 1907 in de kolonie Curaçao op het eiland met dezelfde naam. Hij was van huis uit katholiek en op Curaçao ging hij naar het St. Thomascollege, vervolgens naar het gymnasium St. Canisiuscollege in Nijmegen en daarna naar de Katholieke Universiteit Nijmegen. Nadat hij in 1934 in Nijmegen afstudeerde, is hij het jaar daarop in Amsterdam gepromoveerd op het proefschrift getiteld: *Het wetgevend orgaan van Curaçao; samenstelling en bevoegdheid bezien in het kader van de Nederlandsche koloniale politiek*.[257] Da Costa Gomez keerde daarop terug naar Curaçao, waar hij samen met andere katholieken medeoprichter werd van de *Curaçaosche Rooms Katholieke Partij*.[258] Da Costa Gomez wordt in *General History of the Caribbean: The Caribbean in the Twentieth Century* beschreven als één van de drijvende krachten achter de sociale bewustwording van de neger in Curaçao. Hierbij wordt gesteld dat Curaçao één van de eerste eilanden was ‘to blow up in the period of the Black Power conscientization’.[259]

Buiskool en Da Costa Gomez waren beide gematigde nationalisten die niet streefden naar volledige onafhankelijkheid van de koloniën, maar naar rechtvaardige verhoudingen tussen de Caribische Koninkrijksdelen en het Koninkrijk. Dit laatste zorgde ervoor dat hun visies in hoge mate compatibel waren met de continuïteitsgedachte die voor de Nederlandse confessionele stromingen leidend was (en is). De grote gelijkenis tussen enerzijds hun ideeën en anderzijds de ideeën die sinds 1948 de boventoon hebben gevoerd tijdens het totstandkomingsproces van het Statuut, suggereert dat KVP-ers als Van Schaik en Van der Grinten jr. (aspecten van) de ideeën van Buiskool en Da Costa Gomez hebben geïncorporeerd in hun visie op de herstructurering van het Koninkrijk. Dit vermoeden wordt versterkt door Marshall die het resultaat van de onderhandelingen tussen Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen in de periode 1952-1954 en het Statuut presenteert als een overwinning voor gematigde nationalisten in de West, terwijl de

[255] Marshall 2003, p. 135.
[256] Van Helsdingen 1957, p. 27.
[257] Vgl. Pieters Kwiers 1991, p. 11.
[258] Pieters Kwiers 1991, p. 22-23.
[259] Emmer e.a. 2004, p. 219.

vertegenwoordigers van het radicaal nationalisme in deze periode het nakijken hadden.[260]

Dit voorgaande maakt de ideeën van Buiskool en Da Costa Gomez bij de bestudering van de achtergronden van het Statuut zeer relevant. Daarom wil ik hier in de eerste plaats stilstaan bij de visies van deze twee Caribische heren die zij in de periode voorafgaand aan de conferenties hadden op de verhoudingen tussen het Koninkrijk, Suriname en Curaçao. De leidende vragen die bij de analyse centraal zullen staan, zijn (a) welke pijnpunten deze heren in het koloniaal recht constateerden en (b) welke oplossingen zij hiervoor zagen (par. 2).

Naar aanleiding van de analyse van de denkbeelden van Buiskool en Da Costa Gomez zal ik vervolgens in paragraaf 3 nader ingaan op de problemen van het koloniale staatsrecht en de oorzaken van die problemen. In het volgende hoofdstuk zal worden voortgeborduurd op de inzichten van Buiskool en Da Costa Gomez en zal worden bekeken of het Statuut de voorstellen van Buiskool en Da Costa Gomez meeneemt of verwerpt en daarmee of het Statuut vanuit Caribisch perspectief geprezen moet worden als verwezenlijking van een concrete oplossing voor de koloniale problematiek, of afgedaan moet worden als vermomde voortzetting van de koloniale verhoudingen.

2 Buiskool en Da Costa Gomez: op zoek naar zelfstandigheid in eenheid

2.1 *Kolonialisme als dictatuur* [261]

De preambule van het Statuut (1954) stelt dat Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen 'hebben besloten in gemeen overleg het Statuut (...) vast te stellen', waarbij ze hebben overwogen 'in het Koninkrijk der Nederlanden een nieuwe rechtsorde te aanvaarden'. Kennelijk voldeed de oude orde niet en het is dan de vraag waarom die oude orde niet voldeed. Bij het zoeken naar het antwoord op deze vraag kunnen we beginnen bij een nota die een Surinaamse delegatie nog tijdens de Tweede Wereldoorlog overhandigde aan de minister van Koloniën, Van Mook. In die nota stelde de delegatie dat 'Suriname bestuurd [wordt] op een wijze

[260] Marshall 2003, p. 62.
[261] De gedachte in deze paragraaf heb ik eerder gepubliceerd in een artikel geschreven samen met Viola Van Bogaert in de jubileumbundel van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Aruba, getiteld *E Hofi di Ley*: zie Santos do Nascimento & Van Bogaert 2014, p. 47-81.

die in wezen vaak weinig verschilt van de dictatuur. (...) De Gouverneur regeert geheel en al naar eigen inzicht, desnoods in strijd met de belangen van degenen, over welker belangen hij gesteld is te waken.'[262] De Staten van Curaçao zagen het probleem van het Nederlands kolonialisme niet anders. In een Petitie van de Staten van Curaçao aan de Koningin kort na de Tweede Wereldoorlog stelden zij het volgende: 'het Bestuur van Curaçao, berustend op verouderde koloniale beginselen, [is] nog heden autocratisch (...) en [maakt] derhalve een democratische structuur onmogelijk'.[263]

Het probleem was aldus dat men in Suriname en Curaçao verlangde naar democratisch bestuur, terwijl zij met een autocratisch Nederlands bewind kampten. Dat autocratisch bewind werd staatsrechtelijk geregeld door het bestuur in deze kolonies op te dragen aan de Gouverneurs. Echter, de Grondwetsherziening van 1922 maakte deze situatie nog erger door Gouverneurs een hoge mate aan discretionaire bevoegdheid toe te kennen ten aanzien van het bestuur binnen deze rijksdelen. Volgens artikel 60 van de Grondwet van 1922 had de (constitutionele) Koning 'het opperbestuur over Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao'. Dat was niet nieuw aangezien reeds in 1814 de Grondwet in artikel 36 bepaalde dat '[d]e Souvereine Vorst (...), bij uitsluiting, het opperbestuur [heeft] over de koloniën en bezittingen van den Staat in andere werelddeelen.' Wat nieuw was, was dat artikel 60 Grondwet (1922) naast de kwestie van het Opperbestuur, ook bepaalde dat 'het algemeen bestuur in naam des Konings [wordt] uitgeoefend (...) in Suriname en Curaçao door de Gouverneurs'. Aldus werd een deel van het bestuur over de 'overzeese rijksdelen' afgescheiden van het Opperbestuur. Welk deel dat was, werd bepaald door de grondwettelijke term 'algemeen bestuur'. De concretisering van dit 'algemeen bestuur' vond plaats in artikel 61 Grondwet (1922), waarin bepaald werd dat in beginsel 'de regeling van de inwendige aangelegenheden van (...) Suriname en Curaçao overgelaten [wordt] aan aldaar gevestigde organen'. Omdat de artikelen 60 en 61 Grondwet (1922) een vorm van decentralisatie en deconcentratie in het leven riepen die in het bijzonder gunstig was voor de constitutionele bewegingsruimte van de Gouverneur in Suriname en Curaçao, kon de macht van de Gouverneur dictatoriale proporties aannemen.

Echter, een volledige deconcentratie van de functie van de Gouverneur werd niet verwezenlijkt, omdat bij de uitwerking van artikel 60 Grondwet (1922) in de nieuwe *Surinaamsche* respectievelijk *Curaçaosche Staatsregeling* (beide uit 1936) de wetgever een instructiebevoegdheid reserveerde voor de regering. In artikel 29 lid 1 werd bepaald, dat de Gouverneur 'in naam en als vertegenwoordiger des

[262] Van Helsdingen 1957, p. 6.
[263] Van Helsdingen 1957, p. 10.

Konings en met inachtneming van de voorschriften dezer wet, alsmede van 's Konings aanwijzingen, het algemeen bestuur uit[oefent] (...) en is aldaar [in Suriname respectievelijk Curaçao – RSdN] bekleed met de uitvoerende macht.' Daarnaast werd in artikel 29 lid 2 nog bepaald dat de Gouverneur 'voor zijn doen en laten verantwoordelijk [is] aan de Koning.'[264] Maar deze instructiebevoegdheid van de regering en de verantwoordingsplicht van de Gouverneur aan de regering lossen het autocratisch karakter van het bestuur in Suriname en Curaçao niet op. Immers, Suriname en Curaçao blijven ondergeschikt aan het Rijk in Europa, oftewel Nederland.

2.2 *Het probleem van de Koninkrijksverhoudingen volgens Buiskool en Da Costa Gomez*

Artikel 1 van de Grondwet kwam na de Grondwetsherziening van 1922 als volgt te luidden: 'Het Koninkrijk der Nederlanden omvat het grondgebied van Nederland, Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao.' Aanhangers van de koepeltheorie zagen in deze bepaling een constitutionalisering van een federaal gestructureerd Koninkrijk. In deze theorie was een nevengeschiktheid tussen Nederland, Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao verwezenlijkt door de *demotie* van Nederland naar dezelfde rang als de overzeese Koninkrijksdelen, terwijl een aparte bestuurslaag, het Koninkrijk, boven alle koninkrijksdelen werd geplaatst.[265] In deze visie bestond het koloniaal probleem uit de hiërarchie tussen Nederland enerzijds en Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao anderzijds.

Echter, men signaleerde vanuit de West veel diepere problemen dan louter abstracte hiërarchische verhoudingen. Dat probleem werd in de Cariben – zoals

[264] Buiskool 1937, p. 182. Daarnaast geeft Van Helsdingen [Van Helsdingen 1956, p. 4-5] een samenvatting – ontleent aan een tekst van De Gaay Fortman – waarin onder meer het volgende staat over de vernieuwingen die met (o.a.) de *Curaçaosche Staatsregeling* zijn ingevoerd: 'Er kwam een vertegenwoordigend lichaam, de Staten, met 15 leden, 10 door kiezers en 5 door de Gouverneur aan te wijzen. Geen algemeen kiesrecht (...), maar alleen een census- en een capaciteitenkiesrecht. Het bekende artikel 48 (de algemene machtiging aan de Kroon om alles bij Koninklijk besluit, de Raad van State gehoord, te regelen) werd vervangen door de (...) conflictenregeling: Indien de tussen gouverneur en Staten gevorderde overeenstemming ontbreekt, zal de gouverneur binnen zes maanden het ontwerp-verordening ten tweede male aan de Staten ter goedkeuring kunnen aanbieden, en, indien ook dan geen eenstemmigheid wordt verkregen, zal regeling bij algemene maatregel van bestuur kunnen plaatsvinden. (...) Door de Staten vastgestelde verordeningen kunnen wegens strijd met de grondwet, de wet of het algemeen belang door de Kroon worden geschorst en bij wet worden vernietigd. Ten aanzien van besluiten van de gouverneur is een vernietigingsrecht aan de Kroon toegekend.'

[265] Vgl. Hoogers & De Vries 2002, p. 20 en p. 36-37.

hierboven reeds werd aangegeven – samengevat als autocratisch en ondemocratisch bestuur. Wanneer Buiskool en Da Costa Gomez vanuit deze rechtswerkelijkheid kijken naar artikel 1 van Grondwet (1922), begrijpen zij dat het eerste artikel van de Grondwet niet in een rechtsvacuüm kan en mag worden geïnterpreteerd. Immers, een van de rechtswerkelijkheid losgekoppelde interpretatie van de Grondwet dreigt een formele werkelijkheid in het leven te roepen die noch beschrijft hoe het koloniale rechtssysteem daadwerkelijk functioneerde, noch de materiële problemen van dat systeem aan de kaak stelt. Het gevolg van de koepeltheorie is uiteindelijk versluiering van de rechtswerkelijkheid en handhaving van de *status quo*. Daarom willen Buiskool en Da Costa Gomez niets weten van deze koepeltheorie.

Buiskool zoekt daarom gedeeltelijk aansluiting bij een Nederlandse rechtsgeleerde, Eigeman, die volgens hem bij de interpretatie van artikel 1 Grondwet (1922) wel voldoende rekening houdt met de rechtspraktijk:

> 'Prof. Eigeman aanvaardt ook de zelfstandigheid van de overzeesche gebieden in het staatsverband, maar hij verwerpt de theorie, dat deze drie overzeesche gebieden gelijkwaardig zouden zijn aan het Rijk in Europa. Hij kan dit in de grondwet niet lezen, en vindt wel de grondwettelijke onderbouw aanwezig, maar in de staatsinrichting is niets veranderd bij vroeger, zoodat "in de practijk van onze constitutie de begrippen "het Rijk in Europa" en "het Koninkrijk der Nederlanden" elkaar volkomen dekken." De drie overzeesche gebieden zijn volgens hem als *gelijksoortige* grootheden gerangschikt *onder* het Rijk in Europa, en dat geheel is de Staat der Nederlanden.'[266]

In overeenstemming met de visie van Eigeman en met het staatsrechtelijk koloniaal bouwwerk concludeert Buiskool dat uit de bewoordingen van artikel 1 Grondwet (1922) niet veel afgeleid kan worden en dat in ieder geval uit artikel 1 geen Koninkrijk bestaande uit een overkoepelende bestuurslaag met daaronder 'vier gelijkstandige staatsdelen' kan worden afgeleid. Hierin wijst Buiskool de visie van Van Vollenhoven en Kleintjes af:

> 'Wij sluiten ons dus aan bij al diegenen, die in artikel 1 lezen, dat Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao grondwettelijk als staatsdelen zijn erkend. Maar wij zijn het eens met prof. Eigeman, dat in dit artikel niet staat, dat vier staatsdeelen gelijkwaardig zijn of moeten zijn. (...)

[266] Buiskool 1937, p. 34.

> Nu artikel 1 niets zegt omtrent een onderlinge verhouding der vier genoemde deelen van den staat, kunnen wij niet anders aannemen, dan dat in dit artikel slechts het beginsel zonder meer is neergelegd, en dat de onderlinge verhouding dier deelen van elders moet blijken. (...) In de artikelen 60-62 der grondwet heeft men de hoofdbeginselen voor de onderlinge staatsrechtelijke verhoudingen neergelegd. Op deze artikelen en op de ter uitvoering van de daarin neergelegde beginselen tot stand gekomen wetten komt het aan om de onderlinge verhoudingen te bepalen.'[267]

Da Costa Gomez gaat een stap verder en drijft de spot met het feit dat de aanhangers van de koepeltheorie enkel oog hebben voor de positie van de overzeese Koninkrijksdelen als geografische objecten, maar niet voor de mensen die daarop wonen. 'In het koloniale is alles mogelijk!', zo stelt hij, 'Het grondgebied is staatsdeel, de opgezetenen echter zijn geen staatsburgers, althans hebben geen staatsburgerschapsrechten, kunnen zich niet doen gelden'.[268] Omdat de theorie van Van Vollenhoven c.s. niet gericht is op het bewerkstelligen van een reële principiële gelijkheid tussen alle bevolkingen van het Koninkrijk, wordt het zicht op de onaanvaardbaarheid van de bestaande machtsverhoudingen belemmerd:

> 'Het wil mij dan ook irrelevant voorkomen, hoe staatsrechtelijk de Nederlandsche Staat geconstrueerd wordt. Want zelfs bij een constructie van den vierdeligen staat, door niemand minder dan Prof. van Vollenhoven verdedigd, komt het staatkundig probleem om de hoek kijken. Hoe scherper de constructie, hoe fijner naar het staatsrecht afgebouwd, des te erger worden de kleuren en schaduwen van de politieke machtsverhoudingen gemist. Dit valt onmiddellijk op, als wij even luisteren naar den grootmeester van de koepeltheorie.'[269]

Het probleem dat Da Costa Gomez bij de koepeltheorie signaleert, is dat de formele federatie niet enkel irreëel is, maar tevens het fundamentele probleem van het koloniale staatsrecht verdoezelt. Immers, het onderliggende probleem van de hiërarchie tussen Nederland enerzijds en Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao anderzijds, blijft onaangeraakt:

> 'Maar is met hun constructie de **werkelijkheid** door de verdedigers der koepeltheorie volledig weergegeven? In geene deele! (...) De beschrijving van den bouw van

[267] Buiskool 1937, p. 36-37.
[268] Da Costa Gomez 1935, p. 36-37.
[269] Da Costa Gomez [s.a.], p. 272.

> het Koninkrijk, of men aanhanger is van de koepeltheorie (...), levert maar een halve waarheid op, de andere helft de werkelijkheid der politieke verhoudingen is minder mooi, misschien wel oorzaak van de in het geheele Koninkrijk buiten Europa heerschende onrust. Want de politieke werkelijkheid is deze: dat sinds de Oost- en West-Indische Compagnieën in het wezen van de overzeesche betrekkingen tot het Rijk in Europa, geen verandering is gekomen. (...) De politieke macht bleef aan de machthebbers in Nederland: de Koning of de kiezers.'[270]

Het probleem van de ongelijke behandeling van de verschillende bevolkingen mondt uit in de plaatsing van politieke macht in Nederland en de onderwerping van alle andere bevolkingen aan die Nederlandse politieke macht. Die Nederlandse politieke hegemonie wordt verder in stand gehouden door de bevolkingen van de kolonies buiten het Nederlandse politieke proces te houden. Ter illustratie van deze politieke uitsluiting kan heel concreet gewezen worden op de samenstelling van de Staten-Generaal:

> 'De samenstelling der Staten-Generaal bepaalt hun staatkundig karakter. Indien zij krachtens hun samenstelling de in het volk levende rechtsovertuigingen trachten te verwezenlijken (en dit is alleen mogelijk, indien zij in hun samenstelling ook het volk in zijn overtuigingen weergeven) vormen zij een staatkundig representatief volksorgaan. (...) Het volslagen gemis van iedere invloed van de Nederlandsche gebieden buiten het Rijk leidt vanzelfsprekend tot gebrekkige kennis dezer gebieden en tot onjuiste appreciaties.'[271]

Kortom, omdat de federale structuur van Van Vollenhoven c.s. volgens Buiskool en Da Costa Gomez de diepere problemen van het kolonialisme niet oplost en daarmee de *status quo* in stand houdt, verwierpen zij de koepeltheorie. Zowel Buiskool als Da Costa Gomez signaleren in het Nederlands koloniaal staatsrecht ernstigere problemen dan slechts een abstract verhoudingsprobleem tussen Nederland, Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao. Beiden ontwikkelden vervolgens een theorie die aanstuurde op een volledig horizontaal gestructureerd Koninkrijk, waarin wel plaats zou zijn voor verschillen in bevoegdheden tussen Nederland en de overzeese rijksdelen, doch niet op basis van een juridische machtspositie, maar op basis van een bijzondere taakverdeling.

[270] Da Costa Gomez [s.a.], p. 273-274.
[271] Da Costa Gomez 1935, p. 130-131.

2.3 *Oplossingen voor de Koninkrijksverhoudingen volgens Buiskool en Da Costa Gomez*

2.3.1 *De promotie van de koloniën*

Vlak voor het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog, begin jaren dertig van de vorige eeuw, ontwikkelden zowel Buiskool als Da Costa Gomez hun oplossingen voor het koloniaal probleem. Buiskool concentreerde zich op de positie van de Gouverneur, terwijl Da Costa Gomez zich concentreerde op de positie van het vertegenwoordigend lichaam. De essentie van het voorstel van Buiskool is dan ook invoering van volledig verantwoordelijk bestuur in de kolonie, terwijl de essentie van het voorstel van Da Costa Gomez neerkomt op het verwezenlijken van de gelijkwaardigheid van het vertegenwoordigend lichaam van Curaçao ten opzichte van de Staten-Generaal. Hierdoor zijn de ideeën van deze auteurs in hoge mate complementair aan elkaar.

Buiskool pleit bewust voor de radicalisering van de macht van de Gouverneur. Hij wil dat het volledige bestuur over Suriname aan de Gouverneur opgedragen wordt en is daarom faliekant tegen iedere vorm van instructiebevoegdheid van de Nederlandse regering ten aanzien van de Gouverneur. In zekere zin wil hij de dictatuur van de Gouverneur absoluut maken. Hierbij zoekt hij aansluiting bij zowel de ideeën van de bekende politicus Colijn als bij de ontwikkelingen in het Britse Gemenebest. In navolging van Colijn kwalificeert Buiskool de Gouverneur als een 'zelfstandig bestuursorgaan' en stelt daarover het volgende: '(...) hij [heeft] bij de uitoefening van zijn taak slechts (...) te letten op de groote lijnen van de staatsrechtelijke beginselen, welke het algemeene regeeringsbeleid in het belang van de rijkseenheid beheerschen.'[272]

De reden waarom hij de absolute verzelfstandiging van de Gouverneur bepleit, wordt pas duidelijk wanneer we ook kijken naar zijn visie op ontwikkelingen in het Britse Gemenebest en dan met name naar de ontwikkeling die zich in Zuid-Afrika heeft voorgedaan. Buiskool legt uit dat aanvankelijk de koloniale macht van de Kroon in Zuid-Afrika praktisch volledig werd vertegenwoordigd in een *High Commissioner*, een functie die vergelijkbaar was met de Surinaamse Gouverneur. Daardoor kon Zuid-Afrika geëmancipeerd worden door de macht van de *High Commissioner*, als vertegenwoordiger van de Kroon, uit te hollen ten faveure van een vertegenwoordigend orgaan van de plaatselijke bevolking. Die uitholling van de macht van de Kroon vond plaats toen de Engelsen *self-government* in Zuid-Afrika introduceerden en de verdere ontwikkeling van het parlement ook toelieten:

[272] Buiskool 1937, p. 78.

'Hoe meer de contrôle van het parlement toeneemt, hoe meer ook de leiding van de Kroon vermindert', zegt Buiskool.[273]

Hierbij dacht Buiskool aan de implicaties die de onafhankelijkheid van de Gouverneur zou hebben voor het gehele koloniale bestuur. Immers, vanuit de gedachte dat ministers niet verantwoordelijk behoren te zijn voor zaken die zij niet kunnen beïnvloeden, dient de verzelfstandiging van de Gouverneur gevolgen te hebben voor de positie van de (Nederlandse) regering: de ministeriële verantwoordelijkheid die de minister(s) voor het koloniaal beleid moest(en) dragen, moet omgezet worden in een informatieplicht. Uitholling van de zeggenschap van de regering heeft tot gevolg dat ook de controletaak van de Staten-Generaal ten opzichte van het bestuur in Suriname wordt uitgehold.[274] Wanneer de bestuursmacht van de (constitutionele) Koning en de Staten-Generaal op deze manier volledig zijn uitgehold, ligt het – vanuit het ideaal van een democratisch bestuur – voor de hand om het bestuur in Suriname *volledig* verantwoordelijk te maken aan een plaatselijk vertegenwoordigend lichaam: de Staten. Hiermee vervalt de hiërarchische bovenschikking van Nederland om in te grijpen in interne aangelegenheden van Suriname. Ingrijpen zou dan nog enkel en alleen voor de regering en de wetgever in Den Haag mogelijk zijn, indien de eenheid in het Koninkrijk dat zou gebieden:

> 'Wil men een zelfstandig algemeen bestuur overzee ten volle tot zijn recht laten komen, dan zal men niet moeten aarzelen te erkennen, dat alleen dan van een verantwoordelijke landsregeering sprake kan zijn, wanneer die regeering verantwoordelijk is aan een vertegenwoordigend lichaam van dat gewest, en met het oog op de eenheid van den Staat onderworpen is aan een oppertoezicht van de Kroon.'[275]

Da Costa Gomez kon de promotie van het vertegenwoordigend lichaam van de kolonie volledig onderschrijven. Hij belicht echter een aspect dat Buiskool heeft laten liggen, te weten de gedachte van toekenning van het Nederlanderschap aan de bevolkingen van de Caribische Koninkrijksdelen als ethische plicht van het Koninkrijk. Dit aspect sluit goed aan bij de grondgedachte van het door Nederland gevoerde koloniale beleid: de ethische politiek. Echter, het feit dat iedere onderdaan van het Koninkrijk buiten Europa ook de Nederlandse nationaliteit moest hebben, sloot niet goed aan bij de Nederlandse koloniale praktijk. Da Costa Gomez hield

[273] Buiskool 1937, p. 118-119.
[274] Buiskool 1937, p. 77 e.v.
[275] Buiskool 1937, p. 132.

rekening met het gemis aan politieke wil in Den Haag om het Nederlanderschap aan alle onderdanen van het Koninkrijk toe te kennen.

Da Costa Gomez stelde dat de Staten-Generaal in hun verhouding tot de Nederlandse bevolking een ander karakter had, dan in hun verhouding tot de Surinaamse en Curaçaose bevolkingen. Hij betoogde dat de Staten-Generaal voor de bevolking in Nederland een 'staatkundig-representatief volksorgaan' was, terwijl de Staten-Generaal voor de Caribische Rijksdelen niet meer dan een 'vertegenwoordiging hunner belangen' vormden. Hij bedoelde hiermee aan te geven dat de Staten-Generaal ten opzichte van de Nederlandse bevolking democratisch functioneerden, terwijl diezelfde Staten-Generaal ten opzichte van de bevolkingen in Suriname en Curaçao autocratisch opereerde.[276]

Da Costa Gomez ziet de toekenning van het Nederlanderschap aan de opgezetenen van Curaçao als een ethische plicht van Nederland. In zijn theorie is dit Nederlanderschap voor de Curaçaose bevolking dan ook verondersteld en is de bevolking van Curaçao lid van het gehele Nederlandse volk. Hierdoor is de politieke uitsluiting van de Nederlandse burgers in Curaçao een onrecht dat niet een vreemd volk, maar de eigen burgers aangedaan wordt. Hij ziet echter twee mogelijke oplossingen voor dit probleem:

> 'A. De Staten-Generaal zullen gekozen worden door alle Nederlanders.
> B. De Staten-Generaal bepalen zich tot algemeene wetgeving en een bijzonder locaal volksorgaan behartigt de belangen van ieder staatsdeel. T.a.v. de regeling der algemeene aangelegenheden zal rekening gehouden worden met de wenschen van het bijzonder locaal volksorgaan.'[277]

Gezien de Nederlandse houding ziet hij meer heil in de tweede oplossing. 'Zijn de Staten-Generaal ten gevolge van door ons niet te achterhalen motieven niet geneigd tot het opnemen van vertegenwoordigers van de koloniën in hun midden, dan blijft de sub B genoemde mogelijkheid over', aldus Da Costa Gomez.[278] De oplossing die hij aandraagt, komt neer op de invoering van een volledig aan de Staten-Generaal gelijkwaardig lokaal wetgevend orgaan dat de invoering van verantwoordelijk bestuur met zich moet brengen. Invoering van verantwoordelijk bestuur maakt het – zoals we reeds bij Buiskool hebben gezien – noodzakelijk om de positie van de Gouverneur te wijzigen.[279]

[276] Da Costa Gomez 1935, p. 130-131.
[277] Da Costa Gomez 1935, p. 132.
[278] Da Costa Gomez 1935, p. 137.
[279] Da Costa Gomez 1935, p. 45-46.

2.3.2 *Het evenwicht tussen eenheid en zelfstandigheid*

Wanneer Buiskool zijn theorie verder uitwerkt, wordt duidelijk dat hij weliswaar voor Suriname volledige autonomie wenst, maar dat hij tegelijkertijd streeft naar eenheid in het Koninkrijk. Hiermee is zijn theorie verre van een uitdrukking van een afscheidingsbeweging of van revolutionair nationalisme. Interessant is dat Buiskool het evenwicht tussen eenheid en zelfstandigheid zoekt in een bevoegdheidsverdeling die op het eerste gezicht erg strak is, maar bij nader inzien beheerst wordt door het subsidiariteitsbeginsel, waardoor de bevoegdheidsverdeling een bepaalde elasticiteit vertoont.

Het subsidiariteitsbeginsel wordt thans vaak geassocieerd met de Europese Unie en in dat verband wordt dit beginsel veelal opgevat als de regel dat '[m]aatregelen moeten worden genomen op het laagste bestuursniveau waar dit effectief is'.[280] Aldus houdt het subsidiariteitsbeginsel een doelmatigheidsoverweging in. Echter, dat is maar één kant van de medaille en bovendien is het subsidiariteitsbeginsel geen nieuwe uitvinding van het Europese naoorlogse integratiestreven. Volgens Eijsbouts is het subsidiariteitsbeginsel 'een oud beginsel uit de katholieke moraal-theologie, dat voor de Unie tot nieuw leven is gewekt.'[281] Maar, volgens Schütze moet men de wortels nog verder terug in de tijd zoeken:

> 'Subsidiarity – the quality of being "subsidiary" – derives from *subsidium*. The Latin concept evolved in the military context. It represented an "assistance" or "aid" that stayed in the background. Figuratively, an entity is subsidiary where it provides "subsidy" – an assistance of subordinate or secondary importance. (...) The principle (...) has a positive and a negative aspect. It positively encourages "large associations" to assist smaller ones, where they need help; and it negatively discourages "to assign to a greater and higher association what lesser and subordinate organisations can do". It is this dual character that has given the principle of subsidiarity its "Janus-like" character.'[282]

Juist dit subsidiariteitsbeginsel vinden we in het werk van Buiskool verweven, en met name waar hij een bevoegdheidsverdeling in het Koninkrijk voorstelt. Die bevoegdheidsverdeling is een bevoegdheidsverdeling tussen de Koning en de Gouverneur, vanuit de gedachte dat de Koning in het Koninkrijk soeverein is, terwijl Buiskool wenst dat de Gouverneur volledig wordt belast met de interne

[280] Amtenbrink e.a. 2010, p. 51.
[281] Eijsbouts 2012, p. 20.
[282] Schütze 2012, p. 177.

aangelegenheden van Suriname. Vervolgens wordt ervan uitgegaan dat net zoals de macht van de Koning gematigd en deels ook gelegitimeerd wordt door de werking van het parlementair stelsel, ook de macht van de Gouverneur gematigd en deels gelegitimeerd wordt door de werking van een parlementair stelsel. Het gevolg hiervan is dat wanneer Buiskool spreekt over de Koning of Kroon, hij hiermee de constitutionele Koning bedoelt, oftewel de regering, waardoor ook de Gouverneur begrepen moet worden als de constitutionele Gouverneur. De voorgestelde bevoegdheidsverdeling bestaat dan uit het opdragen van de staatstaken, zoals buitenlandse betrekkingen en defensie, aan de Koning, terwijl aan de Gouverneur de behartiging van de interne aangelegenheden wordt overgelaten. Hij verdedigt deze toekenning van de staatstaken aan de Koning als volgt:

> ‘Waar eenig staatsbelang wordt geraakt, is het dus gewenscht, dat een centraal, boven alle staatsdeelen staand gezag met de verzorging van dat belang wordt belast. Dat zijn immers belangen, die het geheele Koninkrijk raken, en waarbij de eenheid van het Koninkrijk gemoeid is. Het wil ons voorkomen, dat de behartiging van die belangen daarom aan niemand beter dan aan den Koning kan worden toevertrouwd, zoolang het Koninkrijk bestaat uit vier zelfstandige deelen, die tegenstrijdige belangen kunnen hebben. De verzorging van deze staatsbelangen is het opperbestuur, en dit bestuur moet dus aan den Koning worden gelaten. Hieronder vallen o.a. het buitenlandsch beleid, leger en vloot, kortom al datgene, wat een algemeen staatsbelang is. Dus ook het beleid betreffende de onderlinge verhouding der staatsdeelen, daar hier de eenheid van het Koninkrijk in het geding is.’[283]

Aldus is volgens Buiskool de regering, als ‘boven alle staatsdeelen staand gezag’ als het ware de lijm die ‘vier zelfstandige deelen’ samenvoegt. Omdat de ‘vier zelfstandige deelen’ tegenstrijdige belangen kunnen hebben, kan de Koning (de regering) het beste de eenheid in het Koninkrijk garanderen en daarom moet het algemeen staatsbelang aan de Koning opgedragen worden.

Van belang hierbij is dat Buiskool onder het begrip ‘Koning’ de persoon van de Koning tezamen met zijn ministers begrijpt en niet de persoon van de Koning tezamen met de ministerraad. Buiskool wijst het idee dat de ministerraad de Kroon zou constitueren af, terwijl hij ook en vooral de idee afwijst dat men de verzorging van het algemeen staatsbelang aan de ministerraad zou moeten opdragen: ‘De Ministerraad is te eenzijdig samengesteld, en wat weet in het algemeen gesproken een minister van Waterstaat, Onderwijs of Visscherrij in Nederland

[283] Buiskool 1937, p. 62.

van overzeesche belangen af!'[284] Hoewel voor Buiskool de Kroon – de Koning én de minister(s) – de aangewezen autoriteit is om de staatsbelangen te behartigen, wil hij deze wel graag gebonden zien aan een 'bindend advies van een Staatsraad, mede samengesteld uit leden van overzee.'[285]

Hiermee sluit Buiskool aan bij een visie die in de eerste helft van de 20ste eeuw heel gebruikelijk was. Lucardie legt in *Nederland Stromenland. Een geschiedenis van de politieke stromingen* uit dat het in het Nederland van de eerste helft van de 20ste eeuw heel normaal was om in de constitutionele Koning een symbool van de eenheid te zien voor het in maatschappelijk opzicht verzuild Nederland:

> 'De Nederlandse samenleving in die tijd kan men vergelijken met een oude Griekse tempel met zware marmeren zuilen die het dak schragen. Die zuilen staan voor de organisaties op godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag die het maatschappelijke, geestelijke en politieke leven toen beheersten. (...) [Het] dak is dan de overheid, die boven de zuilen staat. Als symbool van nationale eenheid zien velen de Kroon, oftewel de koning(in) en zijn (haar) ministers. De meeste ministers behoren weliswaar van huis uit tot een bepaalde politieke partij, en dus tot een zuil, maar voerden aan de toppen van de zuilen vaak overleg en sloten compromissen, waardoor al te scherpe tegenstellingen vermeden werden en de regering toch min of meer een eenheid vormde.'[286]

In deze benadering *blijft* de regering het orgaan dat staatsgezag uitoefent ten aanzien van Koninkrijksbelangen. Daarbij maakt het voor Buiskool niet uit of er in een willekeurig geval alle (Nederlandse) ministers of enkel één minister dit gezag samen met de Koning uitoefenen.[287] Daarmee staat vast dat Buiskool meent dat de ministers die door de Koning benoemd worden het opperbestuur verzorgen. Echter, Buiskool houdt wel rekening met het feit dat de Koning niet in een politiek vacuüm opereert: de ministers hebben hun ambt te danken aan een Nederlands selectieproces en zij zijn rechtens gebonden tot samenwerking met de Staten-Generaal. Dit vormt de reden waarom hij een soort 'Raad van State' voorstelt, die samengesteld wordt uit leden van zowel Nederland als de overzeese gebieden en die het recht heeft om een bindend advies aan de Koning te geven.[288]

Naast een adviesorgaan met een bindende stem, proponeert Buiskool ook een interregionale diplomatieke vertegenwoordiging van de overzeese gebieden bij

[284] Buiskool 1937, p. 137.
[285] Buiskool 1937, p. 137.
[286] Lucardie 2007, p. 31 en p. 33.
[287] Buiskool 1937, p. 63.
[288] Buiskool 1937, p. 137-138.

zowel de regering als de Staten-Generaal.[289] Deze vertegenwoordiging moet door de Staten van Suriname benoemd worden, of door de Gouverneur 'op bindende voordracht van het wetgevend orgaan' en voor de duur van vier jaren '[i]n verband met den zittingsduur der parlementsleden'.[290] Deze Surinaamse interregionale diplomaten moeten een volmacht krijgen om in Den Haag de Surinaamse belangen bij zowel de regering als bij de Staten-Generaal te verwoorden. In de woorden van Buiskool klinkt dat als volgt:

> 'Wij geven dan de voorkeur aan benoeming van z.g. toehoorders met adviseerende stem. Elk overzeesch staatsdeel vaardige een nader te bepalen aantal (b.v. twee) gevolmachtigden af naar de Staten-Generaal, aan wie het recht verleend worde bij de behandeling van onderwerpen, welke de belangen van het betrokken staatsdeel raken, het woord te voeren. Het verleenen van stemrecht is doelloos. Men kan de taak van deeze gezanten nog meer uitbreiden door hun in het algemeen een mandaat te verleenen om de belangen van hun gewest bij alle Nederlandsche autoriteiten en ondernemingen voor te staan. Ook in economisch opzicht kunnen zij dan goed werk verrichten. Een instituut dus als de reeds besproken High Commissioners in het Britsche Staatsrecht en de vroegere Resident-Commissioners in het Amerikaansche Staatsrecht. Hierdoor zal er meer contact zijn met het Nederlandsche parlement en de regeering en ook met het publiek hier te lande.'[291]

Tegenover de eenheid in het Koninkrijk staat de zelfstandigheid van de verschillende gebiedsdelen van het Koninkrijk. Ter wille van de eenheid moeten staatsaangelegenheden aan de Koning opgedragen worden, maar ter wille van de zelfstandigheid moeten volgens Buiskool interne aangelegenheden volledig aan de Gouverneur overgelaten worden. Voor deze visie zoekt hij aansluiting bij de Grondwet (1922):

> ' "Algemeen bestuur" (...) is het feitelijk bestuur in en over het staatsdeel overzee, en wel het centrale bestuur. Dit wordt uitgeoefend door een landvoogd, behalve in die gevallen, waarvoor bij grondwet of wet de uitoefening van het feitelijk overzeesch bestuur aan de Kroon is voorbehouden. De landvoogd is een zelfstandig bestuursorgaan, en de woorden "in naam des Konings" beteekenen niet, dat hij van de Kroon afhankelijk is in de practische uitoefening van zijn taak of de

[289] Buiskool 1937, p. 138.
[290] Buiskool 1937, p. 140.
[291] Buiskool 1937, p. 139.

bevelen van de Kroon moet opvolgen. (...) De landvoogd is dus geen lasthebber, maar zelfstandig bestuursorgaan.’[292]

De ratio achter deze bevoegdheidsverdeling die Buiskool presenteert, is dat aan de Koning de bevoegdheden moeten worden toegekend die de eenheid garanderen, terwijl aan de Gouverneur die bevoegdheden moeten worden opgedragen die ‘het feitelijk bestuur in en over het staatsdeel overzee’ garanderen en daarmee de zelfstandigheid van de overzeese Koninkrijksdelen bevestigen. Voor de bemoeienis van de regering met het feitelijk bestuur in Suriname betekende dit dat de bevoegdheid van de Koning niet verder mocht gaan dan toezicht houden op het functioneren van de Gouverneur en enkel voorzover dat toezicht voor het bewaren van de eenheid in het Koninkrijk geboden was. Ter staving van deze zienswijze draagt Buiskool het tweede lid van artikel 61 Grondwet (1922) aan. Daarin werd gesteld dat ‘de regeling van de inwendige aangelegenheden van Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao’ werd ‘overgelaten aan aldaar gevestigde organen’.[293]

Met de realisering van volledig zelfstandig bestuur ligt het dan ook voor de hand om regelgeving ten aanzien van de interne Surinaamse aangelegenheden volledig aan Surinaamse organen over te laten, terwijl staatsaangelegenheden opgedragen zouden moeten worden aan de gewone wetgever. Hierdoor zou stapsgewijs en op bijna organische wijze een nagenoeg volledige autonomie kunnen worden verwezenlijkt. Echter, het is bij deze verwezenlijking van volledige autonomie dat het subsidiariteitsbeginsel in de theorie van Buiskool nogmaals pregnant naar voren komt. Hij wijst erop dat zijn oplossingen geen volledige autonomie kunnen geven, omdat de kolonie daarvoor rijp moet zijn. Ook wijst hij erop dat zijn voorstellen niet in één keer gerealiseerd moeten worden, omdat men daarmee eerder kwaad dan goed doet. Immers, de publieke taak is een verantwoordelijkheid. Het zou daarom onverantwoordelijk zijn om die publieke taak aan Suriname op te dragen, terwijl Suriname noch de bestuurskracht, noch de economische draagkracht zou hebben om hieraan reële invulling te geven: ‘Voor toekenning van een grootere zelfstandigheid met meer eigen verantwoordelijkheid aan Suriname, zal in de eerste plaats noodig zijn, dat dit land economisch een zelfstandig bestaan kan voeren’, aldus Buiskool.[294]

Dat betekent dat Nederland niet enkel de taak heeft om de Surinaamse publieke belangen te blijven behartigen zolang Suriname daar zelf nog niet rijp voor is, maar ook dat op Nederland de plicht rust om Suriname op weg te helpen naar

[292] Buiskool 1937, p. 63.
[293] Vgl. Buiskool 1937, p. 77.
[294] Buiskool 1937, p. 125.

voldoende bestuurskracht en economische draagkracht om op eigen benen te kunnen staan. Zolang Suriname nog niet (volledig) op eigen benen kan staan, is het juist de op Nederland rustende plicht die de grondslag vormt voor het ingrijpen in de interne aangelegenheden van Suriname:

> 'Zoolang Suriname finantieel en economisch afhankelijk is en het Rijk moet bijpassen, is er veel voor te zeggen, dat de wetgever in Nederland de begrooting vaststelt. Zoodra de begrooting geen tekort meer zal aanwijzen, vervalt vanzelf de vaststelling bij de wet. Nog één stap verder, en ook de vaststelling door de Kroon kan vervallen, en dan zal het budgetrecht ten volle aan de Staten kunnen behooren. Het is de plicht van Nederland dit oogenblik te helpen verhaasten door met kracht aan de economische opleving van Suriname te gaan werken. (...) Hopelijk zij het oogenblik, waarop men nu eindelijk eens tot de daad wil overgaan, niet ver meer af.'[295]

Aldus blijft Buiskools theorie een samenspel tussen eenheid en zelfstandigheid, waarbij verantwoordelijkheid voor de publieke zaak de boventoon voert. Buiskool sluit zijn betoog met nogmaals een bevestiging van het subsidiariteitsbeginsel als uitgangspunt voor de bevoegdheidsverdeling tussen Nederland en Suriname. Deze verdeling heeft een dynamisch karakter, waarbij de bestuurskracht en draagkracht van Suriname steeds maatgevend is voor de mate van autonomie: 'Steeds zal het juiste oogenblik gekozen moeten worden om aan de zelfstandigheid der overzeesche staatsdeelen datgene toe te voegen, wat op het oogenblik toegevoegd kan en moet worden.'[296]

In de visie van Da Costa Gomez staan de Staten van Curaçao naast de Staten-Generaal, terwijl beide lichamen bevoegdheden hebben ten aanzien van Curaçao: de Staten als vertegenwoordiging van Nederlanders in Curaçao en de Staten-Generaal als vertegenwoordiging van alle Nederlanders. Deze zienswijze zorgt voor een probleem in de normenhiërarchie in het Koninkrijk, omdat de gelijkwaardigheid tussen beide vertegenwoordigende lichamen ervoor zorgt dat het adagium *lex superior derogat legi inferiori* niet toepasselijk is op de verhouding tussen regelgeving afkomstig van respectievelijk de Staten van Curaçao en de Staten-Generaal. Omdat het vertegenwoordigend lichaam dat Da Costa Gomez voorstelt een speciaal lokaal lichaam is dat een algemeen lichaam vervangt, is in de verhouding tussen de regelgeving van beide lichamen eerder het adagium *lex specialis derogat legi generali* van toepassing:

[295] Buiskool 1937, p. 107-108.
[296] Buiskool 1937, p. 141.

> 'De verordeningen zijn voor Curaçao, hetgeen de wet is voor het Rijk. Niet de wet is van primair belang voor het rechtsleven in dit staatsdeel, maar de verordening. (...) Daarom is de verordening nooit gelijk te stellen aan de gelijknamige producten der lagere rechtsgemeenschappen in het Rijk.'[297]

Bij toepassing van de regel *lex specialis derogat legi generali* zouden in alle gevallen van botsing de normen van de Staten voorrang krijgen op de normen van de Staten-Generaal, oftewel de volledige autonomie die Da Costa Gomez nastreeft zou uitmonden in een absolute zeggenschap over Curaçaose aangelegenheden. Maar dit is niet Da Costa Gomez' bedoeling, omdat hij – net zoals Buiskool – in de eenheid van het Koninkrijk gelooft. Hij streeft naar zelfstandigheid en autonomie, maar niet naar onafhankelijkheid. Hij stelt zelfs dat de Curaçaose bevolking deel is van het Nederlandse volk, waardoor er een principiële eenheid in het Koninkrijk bestaat die gewaarborgd moet blijven. Om die eenheid te kunnen bewaren doet hij – wederom net zoals Buiskool – een beroep op het subsidiariteitsbeginsel:

> 'De kolonie blijft weliswaar nauw aan het Rijk in Europa verbonden en op dat Rijk aangewezen. Door zijn grootere politische machtsmiddelen en financiën is het ook beter in staat het algemeen belang, waaronder het internationaal verkeer door middel van diplomatieke ambtenaren, te behartigen. Zijn wetten en algemeene maatregelen van bestuur behooren reeds uit dezen hoofde den voorrang te hebben boven de koloniale legislatieve producten van het politiek orgaan.'[298]

Hier komt tot uitdrukking dat het primaat van de landsverordening niet absoluut is. Het primaat van de landsverordening wordt immers doorbroken wanneer het algemeen belang door Nederland beter kan worden behartigd; niet omdat Nederland 'hoger' zou zijn dan de kolonie Curaçao, maar omdat Nederland bestuurskrachtiger en draagkrachtiger is.

Het subsidiariteitsbeginsel rechtvaardigt ook bestuurlijk toezicht vanuit Nederland: 'T.a.v. het schorsingsrecht, vordert de billijkheid, dat het zoo geregeld worde, dat de economische belangen en de rechtszekerheid niet in het gedrang komen, immers de verordening is de basis der rechtsordening van Curaçao', aldus Da Costa Gomez.[299] Echter, naast deze subsidiariteit rechtvaardigt enkel de verzorging van het algemeen belang van het gehele Koninkrijk (de eenheid) de voorrang van Nederlandse regelgeving op die van Curaçao (zelfstandigheid):

[297] Da Costa Gomez 1935, p. 175-176.
[298] Da Costa Gomez 1935, p. 45.
[299] Da Costa Gomez 1935, p. 175-176.

> 'Bij conflict van het algemeen belang van de Staat met het algemeen belang van het staatsdeel, zal het algemeen belang van den Staat voorrang hebben, aangezien het algemeen belang van het geheel voorrang moet hebben boven het algemeen belang van een deel. Wij meenen, dat verder, bij conflict van het algemeen belang van Curaçao en het belang van het Rijk [in Europa – RSdN], het algemeen belang van Curaçao (...) ook voorrang moet hebben.'[300]

Hiermee draagt ook Da Costa Gomez de staatstaken op aan de traditionele Koninkrijksorganen en accepteert hij de voorrang van Nederlandse regelgeving op basis van het subsidiariteitsbeginsel en zoekt daarbij een evenwicht tussen de eenheid van het Koninkrijk en de zelfstandigheid van de kolonie. Het subsidiariteitsbeginsel is hiermee zowel een criterium voor de vaststelling van welke wettelijke regeling van toepassing is op Curaçao als ook de norm die de autonomie van Curaçao (en daarmee tevens de burgerschapsrechten van de Nederlanders in Curaçao) beschermt tegen uitholling.

2.4 *Tussenconclusie: eenheid, zelfstandigheid en subsidiariteit*

Als we de ideeën van Buiskool en Da Costa Gomez moeten samenvatten, moet er op de eerste plaats gesteld worden dat de koepeltheorie van Van Vollenhoven c.s. volledig door hen verworpen wordt, omdat deze theorie een formele en materiële gezagsconstructie schept, terwijl zij een reële oplossing zoeken in een systeem waarin hiërarchische verhoudingen plaats moeten maken voor een simpele nevengeschikte verhouding tussen het Rijk, Suriname en Curaçao.

Deze nevengeschikte verhouding wordt enerzijds verwezenlijkt door de Gouverneur te verheffen tot hetzelfde niveau als de Nederlandse regering. Hierdoor bestaat er in het geheel geen ruimte meer voor instructiebevoegdheden van de regering aan de Gouverneur als het gaat om de interne aangelegenheden van de kolonie. Anderzijds wordt de nevengeschikte verhouding verwezenlijkt door het lokaal vertegenwoordigend lichaam van Suriname en Curaçao te verheffen tot hetzelfde niveau van de Staten-Generaal. Het wetgevend lichaam van Suriname en Curaçao is principieel anders dan vertegenwoordigende lichamen van lagere overheden in Nederland. Immers, de vertegenwoordigende lichamen van de koloniën hebben een *vervangende* en niet enkel een complementaire functie ten aanzien van de Staten-Generaal. Wanneer zowel de Gouverneur als het vertegenwoordigend lichaam van Suriname en Curaçao gepromoveerd zijn tot hetzelfde niveau

[300] Da Costa Gomez 1935, p. 165.

als de organen van het Rijk in Europa, zal de zelfstandigheid van de Caribische koninkrijksdelen volledig zijn.

Echter, minstens even belangrijk als zelfstandigheid, is in hun visie de eenheid in het Koninkrijk. Die eenheid kan verzekerd worden door typische staatstaken aan de (constitutionele) Koning en de wetgever van het Rijk in Europa op te dragen. Grondslag voor de opdracht aan de organen van het Rijk in Europa is het subsidiariteitsbeginsel. Het subsidiariteitsbeginsel moet ook de basis vormen voor andere bevoegdheden van het Rijk in Europa ten opzichte van Suriname en Curaçao. Immers, door de opheffing van iedere vorm van hiërarchie en ondergeschiktheid is er geen ruimte meer voor bevoegdheden van Nederland ten opzichte van Suriname en Curaçao op basis van hogere macht; bevoegdheden van Nederlandse organen ten opzichte van Suriname en Curaçao kunnen enkel gebaseerd worden op enerzijds de eenheid van het Koninkrijk en anderzijds op doelmatigheidsgronden, beoordeeld naar bestuurskracht en economische draagkracht. Hiermee stellen Da Costa Gomez en Buiskool eenheid, zelfstandigheid en subsidiariteit als leidende principes van een hernieuwd Koninkrijk.

3 Nederlands kolonialisme: aanleiding voor herstructurering

Buiskool en Da Costa Gomez hebben een theorie ontwikkeld teneinde de in het Nederlands koloniaal staatsrecht aanwezige problemen op te lossen voor Suriname en Curaçao. Er is gesteld dat het bestuur in zowel Suriname als Curaçao niet op democratische, maar op autocratische wijze was ingericht.[301] De vraag die daarbij onbeantwoord is gebleven, betreft de vraag waarom Nederland het bestuur in de koloniën op deze wijze had ingericht. Het antwoord daarop zal ons ook een beter zicht kunnen geven op de redenen waarom Buiskool en Da Costa Gomez de oplossingen hebben gezocht in het promoveren van de Gouverneurs en de vertegenwoordigende lichamen in de koloniën, waarbij Da Costa Gomez nog extra nadruk legde op de promotie van de bevolkingen van de koloniën tot leden van het gehele Nederlandse volk.

Voor het zoeken naar een verklaring van het autocratisch koloniale bestuur geeft Oostindie ons een belangrijke vingerwijzing, namelijk dat de Nederlandse koloniale verhoudingen bovenal bepaald werden door de Indië-politiek, en dat enkel in de marge van dat Indië-beleid de Nederlandse aandacht uitging naar

[301] Van Helsdingen 1957, p. 6 en p. 10.

de Caribische gebieden van het Koninkrijk.[302] Die Indië-politiek had een eigen naam: de ethische politiek,[303] en een eigen beeld, namelijk dat van voogdijschap: 'Nederland zou Indië moeten opvoeden en ontwikkelen als een voogd het hem toevertrouwde kind, totdat het op eigen benen kon staan', aldus Fasseur.[304]

In *Ethiek in fragmenten: Vijf studies over koloniaal denken en doen van Nederlanders in de Indonesische archipel 1877-1942* geeft Locher-Scholten een definitie van dit beleid waarbinnen de verschillende Nederlandse antagonerende visies op het koloniaal beleid een plaats krijgen. Locher-Scholten noemt de ethische politiek: 'beleid gericht op het onder reëel Nederlands gezag brengen van de gehele Indonesische archipel èn op de ontwikkeling van land en volk van dit gebied in de richting van zelfbestuur onder Nederlandse leiding en naar westers model.'[305] Het doel van dit beleid was ontwikkeling van land en volk. Onder de ontwikkeling van het land moet gedacht worden aan de ontginning van hulpbronnen, de bevordering van de (landbouw)industrie en infrastructurele uitbouw. Bij ontwikkeling van het volk moet gedacht worden aan onder meer 'economische, onderwijskundige en bestuurlijk-staatkundige' maatregelen.[306]

Onderliggende gedachte bij deze politiek is de idee dat het 'bruine ras' niet in staat moet worden geacht om voor zichzelf te zorgen, waardoor de noodzaak ontstaat dat het 'blanke ras' het 'bruine ras' opvoedt. Het eerste leidt tot rechtvaardiging van de uitsluiting van de bevolkingen van de koloniën in het politieke besluitvormingsproces en het tweede, te weten de opvoedkundige plicht van de blanke, leidt tot de rechtvaardiging van een autocratisch Nederlands bewind in de koloniën. Rassendiscriminatie, de daaraan gekoppelde politieke uitsluiting van de koloniale bevolking en de vreemde overheersing door het Nederlandse volk zijn aanleiding geweest voor Buiskool en Da Costa Gomez om te komen tot hun theorie voor een hernieuwd Koninkrijk waarin de principes van eenheid, zelfstandigheid en subsidiariteit een centrale rol spelen.

[302] Oostindie 2004, p. 13-14. Zie ook Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 13-14.
[303] Locher-Scholten 1981, p. 11.
[304] Fasseur 1979, p. 267.
[305] Locher-Scholten 1981, p. 201.
[306] Locher-Scholten 1981, p. 201.

3.1 *Politieke uitsluiting als aanleiding voor eenheid in nationaliteit*

Het kiesrecht vormt een belangrijk element van de democratie en kan omschreven worden als 'het recht om leden van algemeen vertegenwoordigende organen te kiezen.'[307] Dat betekent dat door de toekenning van dit recht aan een persoon, die persoon verandert van onderdaan in burger en van zuiver ondergeschikte aan overheidsgezag in deelgenoot aan dat gezag. De belangrijkste reden voor die toekenning van kiesrecht vormt het feit dat die persoon lid is van het volk of de staat en daarmee lid is van en deelgenoot aan het staatsgezag.[308] Vanuit dit perspectief was de Nederlandse nationaliteit zo belangrijk voor Da Costa Gomez. Immers, het Nederlanderschap is de deur naar reëel burgerschap. Dat is thans overigens niet anders. De huidige Grondwet kent immers het actief en passief kiesrecht voor de Staten-Generaal enkel toe aan *Nederlanders* (art. 4 GW en artt. 54 lid 1 en 56 GW).[309] Daarmee is iedere Nederlander niet enkel onderdaan, maar tevens burger.

Voor Da Costa Gomez was het Nederlanderschap vanuit theoretisch oogpunt belangrijk voor participatie in de Staten-Generaal, het hoogste vertegenwoordigend lichaam in het Koninkrijk. Ondertussen week de koloniale rechtspraktijk geheel af van het democratisch ideaal van burgerparticipatie in het politieke proces, omdat grote delen van de bevolkingen overzee uitgesloten waren van het Nederlanderschap, terwijl diegenen die niet uitgesloten waren het kiesrecht ten aanzien van de Tweede Kamer ook niet konden uitoefenen, omdat de (Grond)wet daarvoor andere belemmeringen opwierp.

De reden waarom politieke rechten voor de overzeese gebieden niet waren verwezenlijkt, heeft gedeeltelijk haar wortels in het feit dat lange tijd het een hevig discussiepunt was of burgerschapsrechten wel aan *alle* personen met de Nederlandse nationaliteit toegekend moesten worden. Thorbecke was bijvoorbeeld van mening dat enkel personen die naast het hebben van de Nederlandse nationaliteit ook bepaalde specifieke 'kwaliteiten' bezaten, burgerschapsrechten mochten genieten. De volgende passage uit de dissertatie van Poortinga die ingaat op verschillende aspecten van het gedachtegoed van Thorbecke, illustreert dit op heldere wijze:

> 'Het kiesrecht mag niet worden beperkt "om andere redenen, dan die in het stelsel zelf liggen". Het kiesrecht heeft pas zin als de kiezer een persoon is die

[307] Zie Van der Pot 2014, p. 327 en Van der Pot 2006, p. 327.
[308] Vgl. De Groot 2003, p. 9 e.v.
[309] Artikel 46 lid 1 Statuut.

> bekwaam is en in staat om in vrijheid zijn wil te bepalen. De enige eis die Thorbecke stelt is een zekere opvoeding, beschaving en onafhankelijkheid. De weerstand in de census acht Thorbecke enkel en alleen gerechtvaardigd voorzover zij bekwame mensen selecteert. Vanuit deze gedachte meent hij voorts dat de census als kriterium een zekere correctie behoeft in die zin dat ook akademici die niet aan de vereiste belastingsom toekomen toegelaten zouden moeten worden. Bovendien moet de kring van kiesgerechtigden zich uitbreiden naarmate gemeenschapszin en beschaving zich verder ontwikkelen.'[310]

Het mag dan ook niet verbazen dat de beroemde grondwetsherziening van 1848 het kiesrecht niet aan iedereen toekende. Ter illustratie: 'De leden van de Tweede Kamer worden (...) gekozen door de meerderjarige ingezetenen, Nederlanders, in volle genot der burgerlijke en burgerschapsregten, en betalende in de directe belastingen (...)' (art. 76 GW 1848). Pas bij de herziening van 1917 werd algemeen mannenkiesrecht in de Grondwet opgenomen, en pas bij Wet van 9 augustus 1919, *Stb.* 536 kregen vrouwen gelijke toegang tot het kiesrecht als mannen.[311]

We zouden dus kunnen stellen dat vanaf 1919 iedere Nederlander politiek is geëmancipeerd, omdat vanaf dat moment in beginsel iedere (meerderjarige) Nederlander recht heeft op participatie in het politieke besluitvormingsproces door middel van het actief en het passief kiesrecht. Ook zou men dan kunnen betogen dat de overheid zich moet inspannen om de aanspraak van iedere Nederlander op zijn of haar kiesrecht ook werkelijkheid te maken, oftewel, de overheid moet ervoor zorgen dat er een verkiezingsproces wordt geregeld waardoor alle Nederlanders die zich in ieder geval op het staatsterritoir bevinden hun politieke rechten kunnen uitoefenen. Juist dit standpunt dat iedere Nederlander binnen het staatsterritoir in de gelegenheid moet worden gesteld tot politieke participatie, vormt het kernpunt van Da Costa Gomez' betoog.

Wanneer Da Costa Gomez pleit voor een Koninkrijk waarin de Curaçaoënaar dezelfde rechtspositie geniet als de Nederlander in Europa, was dat omdat hij en vele anderen in Curaçao *Nederlanders* waren en derhalve aanspraak hadden op het kiesrecht. Echter, deze Nederlanders in Curaçao konden noch het actief noch het passief kiesrecht ten aanzien van de Tweede Kamer uitoefenen, om de simpele reden dat de Grondwet voor beide naast het Nederlanderschap ook het ingezetenschap eiste, terwijl het ingezetenschap niet verder reikte dan het Rijk in Europa, oftewel Nederland (art. 13 Wet op het Nederlanderschap en het Ingezetenschap van 1892, *Stb.* 1892, No. 268). Dit was des te pijnlijker, omdat de wetgever wel

[310] Poortinga 1987, p. 142.
[311] Van der Pot 2006, p. 329.

de hoogste regelgever voor Curaçao was: Curaçaose Nederlanders waren derhalve vanwege hun Nederlandse nationaliteit *de iure* burgers en gerechtigd te participeren in het Nederlandse politieke besluitvormingsproces, maar *de facto* waren zij enkel onderdanen, gehouden zich te schikken naar het staatsgezag, en nooit reëel deelgenoot aan dat gezag.

Deze overzeese/Caribische invalshoek op het Nederlanderschap van eind 19de–begin 20ste eeuw levert een zicht op hoe de bevolkingen in de overzeese Koninkrijksdelen van politieke participatie werden uitgesloten en daarmee zich onderworpen voelden aan een vreemde overheerser.[312] Immers, de bevolkingen werden juridisch uitgesloten door de wijze waarop het burgerschap en het Nederlanderschap geregeld waren. Op hoofdlijnen zag die regeling er als volgt uit: vóór 1 juli 1893 werd het burgerschap geregeld in de Wet op het Nederlanderschap, terwijl het Nederlanderschap voor 'andere aangelegenheden' in het Burgerlijk Wetboek was geregeld.[313] Zodoende bestonden er twee klassen onderdanen, waarvan enkel één klasse zich burgers kon noemen: er ontbrak een nationaliteitsregeling die in beginsel van alle onderdanen burgers maakte. Dit wettelijk onderscheid gold overal in het Koninkrijk, hetgeen derhalve ook in Nederland een grote belemmering vormde voor de verwezenlijking van een algemeen kiesrecht dat gebaseerd zou zijn op de Nederlandse nationaliteit.[314] Daarom was de Wet op het Nederlanderschap en ingezetenschap van 1892 een belangrijke stap in de verwezenlijking van een burgerschap dat aansloot bij het democratisch ideaal van burgerparticipatie in het politiek proces. Immers, door het onderscheid tussen de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke nationaliteit af te schaffen, werd de kring van personen die aanspraak kon maken op politieke rechten vergroot. Uiteraard zouden de overige belemmeringen op een bevredigende burgerparticipatie pas in 1917 en 1919 opgeheven worden. Maar, deze regeling was daarom niet minder belangrijk in het democratiseringsproces.

De Wet op het Nederlanderschap en ingezetenschap van 1892 was een belangrijke stap voorwaarts, maar tegelijkertijd een grote stap achteruit als het ging om het koloniaal staatsrecht. Dat komt vanwege een opmerkelijke kwestie die in het kader van de totstandkoming van de Wet op het Nederlanderschap en ingezetenschap van 1892 aan de orde kwam in de Tweede Kamer, te weten de vraag of het geconsolideerde Nederlanderschap ook in de koloniën zou moeten gelden. Immers, het gevolg daarvan zou zijn dat ook de inheemse elite van Nederlands-Indië actief deelgenoot zou worden in het politieke besluitvormingsproces van het

[312] Vgl. Da Costa Gomez 1935, p. 66.
[313] De Groot 2003, p. 10.
[314] Zie nader hierover Van den Berg [s.a.], p. 25-27.

moederland. Dit probleem is in de Tweede Kamer aangekaart in de vergadering van 19 oktober 1892 door Levyssohn Norman.

Levyssohn Norman merkte in deze vergadering het volgende op: ‘Bij de Regeering staat tweeërlei vast, zoowel dat er een einde moet komen aan het tweeslachtig Nederlanderschap, als dat het onrecht zou zijn rechten te ontnemen aan hen die, quovis modo dan ook, Nederlanders zijn.’[315] Hij had echter moeite met de formulering van de overgangsbepaling die in de ontwerp-wet was opgenomen, daar deze volledig toepasbaar was ‘op de koloniën en bezittingen in andere werelddelen’.[316] Levyssohn Norman meende echter ‘van den Minister te hebben verstaan, dat deze wet met de koloniën niets heeft te maken.’ Dat er na inwerkingtreding van de hier bedoelde wet enkel één nationaliteitsregeling zou gelden, betekende dat een ieder die Nederlander was ook burger zou zijn. Levyssohn Norman achtte dit zeer bezwaarlijk, immers: ‘Nu zullen dus door genoemde artt. 5 B.W. en 107 R.R. [Regeringsreglement – RSdN] in verband met samensmelting van het burgerrechtelijk Nederlanderschap met de politische, ook alle inlanders en daarmede gelijkgestelden, op zijn minst voor zoo ver het Regeeringsreglement betreft, in den vollen zin Nederlander worden.’ Inlanders en daarmede gelijkgestelden zouden aldus volledig gelijke rechten krijgen als de Europese Nederlanders. Volgens Levyssohn Norman zou hierdoor met deze regeling ‘geheel noodeloos eene gansche ommekeer (...) gebracht worden in de positie van de inlanders en daarmede gelijkgestelden, waarvan de gevolgen niet zijn te voorzien’. Minister van justitie Smidt, overtuigd door het betoog van Levyssohn Norman, stelde voor het begin van de Overgangsbepaling als volgt te wijzigen:

> Met uitzondering van hen die in Nederlands-Indië ingevolge de wet van 2 September 1854 (*Staatblad* n°. 129), als inlanders en daarmede gelijkgestelden worden beschouwd, zijn zij, die op het tijdstip waarop deze wet in werking treedt, den staat van Nederlander bezitten, Nederlanders” enz.’[317]

Met één pennenstreek was de inheemse bevolking van Nederlands-Indië uitdrukkelijk uitgesloten van het burgerschap en, bij het ontbreken van een vervangende regeling voor de leden van die bevolking, werden zij daarmee per 1 juli 1893 tegelijkertijd staatloos.[318] De inheemse bevolking van Nederlands-Indië zou pas in 1910 weer een nationaliteit krijgen in de *Wet op het*

[315] *Handelingen II* 1892-1893, p. 156.
[316] *Handelingen II* 1892-1893, p. 156-157.
[317] *Handelingen II* 1892-1893, p. 158.
[318] De Groot 2003, p. 37. Zie ook Van den Berg [s.a.], p. 29.

Nederlands-onderdaanschap-niet-Nederlanderschap van 10 februari 1910, *Stb.* 92. Door de creatie (en toekenning) van de status Nederlands-onderdaanschap-niet-Nederlanderschap bleef de inheemse bevolking van Indië uitgesloten van politieke rechten, terwijl aan het Nederlanderschap het kiesrecht ten aanzien van de Staten-Generaal gekoppeld bleef.[319]

Maar, juist omdat de inheemse bevolking van Nederlands-Indië per 1 juli 1893 uitdrukkelijk uitgesloten was van het Nederlanderschap, deed Da Costa Gomez er een beroep op dat de bevolking van de West niet uitgesloten was. Strikt juridisch klopte dat ook. Echter, zijn argument dat de wetgever hiermee de bevolkingen van de West had willen opnemen in het Nederlandse volk is dubieus. Gezien de beperkte bevolkingsomvang van de kolonies in de West, is veel waarschijnlijker dat Nederland – als men al aan de West had gedacht – er kennelijk van uitging dat de gevolgen van het toekennen van het Nederlanderschap aan de bevolkingen van de kolonies in de West verwaarloosbaar waren in vergelijking met de toekenning van het Nederlanderschap aan de miljoenenbevolking in Nederlands-Indië.

Echter, het is dit 'foutje' dat Nederland de bevolkingen van Suriname en Curaçao niet meteen tevens per 1 juli 1893 van het Nederlanderschap heeft uitgesloten, dat Da Costa Gomez de gelegenheid heeft gegeven om een lans te breken voor *civil rights* van een achtergesteld deel van de bevolking in plaats van voor *sovereign rights* van een onderdrukt volk. Hierdoor sloot zijn betoog ook goed aan bij het betoog van Buiskool, die als een gematigd politiek nationalist aangeduid kan worden, omdat Buiskool niet onafhankelijkheid, maar autonomie binnen Koninkrijksverband nastreefde. Volgens Marshall is het dit gematigd politiek nationalisme dat tot het Statuut heeft geleid,[320] en niet het type nationalisme met een radicaal profiel, zoals het nationalisme dat Anton de Kom in Suriname op gang heeft gebracht, waarbij gestreefd werd naar zelfbeschikking en onafhankelijkheid.[321]

Kortom, Da Costa Gomez beriep zich op de noodzaak van juridische gelijkheid tussen alle Nederlanders. Daartegenover stelde hij dat Nederland ten opzichte van Nederlands-Indië niet meer was dan een vreemde overheerser, met als gevolg dat er zeer verschillende ontwikkelingen zich in het koloniaal staatsrecht voordeden:

> '*De staatsrechtelijke ontwikkeling der voormalige koloniën is dus zeer verschillend.* Een binnenstaatsche ontwikkeling van de koloniën Suriname en Curaçao tot een

[319] Vgl. De Groot 2003, p. 126.
[320] Marshall 2003, p. 62.
[321] Marshall 2003, p. 18 e.v.

> eenheid met het moederland, en een intergentiele ontwikkeling van de koloniën en bezittingen van het Rijk in Azië tot een afzonderlijke staat.'[322]

3.2 *Heterokephalie als aanleiding voor zelfstandigheid*

Tegen deze achtergrond van de rechtspraktijk van het Nederlandse kolonialisme signaleert Buiskool dat gezagsverhoudingen tussen moederland en kolonies opgeheven moeten worden, omdat koloniale gezagsverhoudingen een politiek machtsmonopolie aan het moederland geven ten nadele van de plaatselijke bevolkingen. Als inspiratie voor zijn – reeds besproken – oplossingen dienen ontwikkelingen in het Britse koloniale imperium. Buiskool legt uit dat het uiteindelijke systeem, de *British Commonwealth of Nations,* het product was van een geleidelijke ontwikkeling waarin zich twee tendensen manifesteerden: enerzijds een tendens naar steeds grotere verzelfstandiging van de kolonies en daarmee een uit elkaar gaan van moederland en kolonie, en anderzijds een tendens die het volledig afbreken van alle banden tegengaat, namelijk de *common allegiance to the Crown*. Het resultaat van deze ontwikkelingen is uiteindelijk de volledige opheffing van een gezagsstructuur die wordt vervangen door een volledig nevenschikkende samenwerkingsregeling. Het uiteindelijke Britse systeem berust daarom op een overeenkomst tussen het moederland en de kolonies, het Statuut van Westminster.[323] Over het karakter van deze samenwerking stelt Buiskool het volgende:

> 'Van een verbond of een federatie kan men niet spreken, daar een centraal wetgevend gezag *boven* de staatsdelen niet bestaat. Er is slechts sprake van overleg, en niet van dwang.'[324]

De vraag die naar aanleiding hiervan kan worden gesteld, is waarom Buiskool zijn inspiratie zoekt bij de *British Commonwealth of Nations* voor het vinden van oplossingen voor problemen in het Koninkrijk? Kampten de Britten met eenzelfde probleem van politieke uitsluiting van de overzeese bevolkingen en was die politieke uitsluiting dan ook gestoeld op eenzelfde gedachte?

Het kolonialisme gaat hand-in-hand met het Eurocentrisme; de Europese volkeren beschouwden zichzelf als de *civilised nations* van de wereld en achtten de volkeren overzee onbeschaafd. Echter, het probleem gaat dieper, omdat niet enkel

[322] Da Costa Gomez 1935, p. 64.
[323] Buiskool 1937, p. 121.
[324] Buiskool 1937, p. 124.

beschavingsniveau een oorzaak was voor een Europese superioriteit, maar ook en vooral huidskleur. Van Deventer kon, zo stelt Fasseur, 'in één adem èn het ontwaken van de "schone slaapster Insulinde" [een metafoor voor Nederlands-Indië – RSdN] toejuichen èn met warmte een pleidooi houden om Indonesiërs, ook als zij het vereiste grootambternaarsexamen hadden afgelegd, te weren uit het Europees binnenlands bestuur'.[325] Voorts, zo gaat Fasseur verder, gaf de Raad van State in zijn advies van 4 juli 1906, no. 76, aan dat 'de karaktertrekken van het inlandsche ras mede brengen dat inlandsche hoofden toezicht *behoeven* maar voor het uitoefenen van toezicht niet deugen'; dit zou reden vormen voor een exclusief Nederlands toezicht op de inlandse hoofden.[326] Verder betoogde Colijn 'dat het bruine ras de vereischte karaktereigenschappen mist om zijn leden als op zichzelf staande regeeringspersonen te laten optreden'.[327]

In deze opmerkingen van Van Deventer, de Raad van State en Colijn valt duidelijk een onderscheid naar ras te bemerken. Hieruit blijkt dat het Nederlandse koloniale denken kennelijk niet doordrongen was van het – in het vorig hoofdstuk besproken – Rousseauiaanse gelijkheidsdenken. Typisch Nederlands was deze differentiatie in rassen in die tijd overigens niet. In een gedicht uit 1899 van de Engelse dichter Rudyard Kipling noemde hij de plicht van 'het beschaafde Westen' tot waarneming van de belangen van de koloniale bevolkingen *The White Man's Burden*, waarvan het eerste couplet als volgt luidt:

> Take up the White Man's burden —
> Send forth the best ye breed —
> Go send your sons to exile
> To serve your captives' need
> To wait in heavy harness
> On fluttered folk and wild —
> Your new-caught, sullen peoples,
> Half devil and half child.

Dat gedicht was geschreven naar aanleiding van de Amerikaanse overwinning in de Amerikaans-Spaanse oorlog en wordt ook wel Kiplings *Hymn to U.S. Imperialism* genoemd.[328] Hiermee wilde Kipling de Verenigde Staten overtuigen om hun plicht ten aanzien van de zojuist veroverde Filipijnen op zich te nemen.

[325] Fasseur 1984, p. 30.
[326] Fasseur 1984, p. 30.
[327] Zoals geciteerd bij Fasseur 1984, p. 36.
[328] Zie voor het gehele gedicht en een korte uitleg hierover: http://historymatters.gmu.edu/d/5478/, laatst geraadpleegd oktober 2016.

In zijn werk *From Empire to Nation* alludeert de vooraanstaande Amerikaanse politicoloog Rupert Emerson op het voornoemde gedicht van Kipling. Emerson stelde in de context van het kolonialisme namelijk het volgende: 'The white man's burden finds its counterpart in the contention that those who know best should be the custodians of power.'[329]

De Nederlandse koloniale staatsrechts- en beleidspraktijk van de 20ste eeuw sluiten aan bij deze notie van een *white man's burden*. Oorlogspremier Gerbrandy stelde dat rassenonderscheid consequenties heeft voor de vormgeving van koloniale verhoudingen.[330] Rassenonderscheid dwingt aldus in sociaal denken tot bezinning op de 'juiste' rechtsdifferentiatie tussen verschillende rassen. Volgens Gerbrandy maakt het nationalisme niet het juiste onderscheid tussen de rassen, omdat 'de saamenhorigheid [wordt] gevoeld (...) met de leden van een zelfde ras (...) in afgunst van een gemeenschappelijke groep van rassen tegen een ander ras', waardoor 'rassenhaat' ontstaat. Wat er in wezen plaatsvindt in het nationalisme, is volgens Gerbrandy dat 'op ras-gevoel berustende inferioriteits-complexen worden verdrongen door nog verwoestender afgunst-gevoelens en haat.'[331] Tegenover het nationalisme staat de Nederlandse aanpak die gezien kan worden als schoolvoorbeeld van een juiste differentiatie tussen 'blanken en de inheemsen', aldus Gerbrandy. Immers, in zijn werk, getiteld *De scheuring van het Rijk. Het drama van de Indonesische crisis*, dat feitelijk één grote ode is op de idee van *The White Man's Burden*, stelt Gerbrandy het volgende: 'Het belangrijkste, wat dit éne centrale Nederlandse gezag bracht, was het kostbare goed van de vrede, de pax neerlandica'[332] en in een andere passage in datzelfde boek beklaagt hij zich dat 'weinig is gesproken over ons talent in het opbouwen van Oost-Indië van een vrije maatschappij, gegrondvest op economische welvaart en een integer bestuurslichaam, die de bewondering van de wereld afdwong en een voorbeeld was van de wijze waarop alle tropische gebieden behoren te worden bestuurd en waarop eenvoudige volkeren in die gebieden behoren te worden geregeerd.'[333]

Dat Gerbrandy de noodzaak van de bezinning op de juiste rechtsdifferentiatie tussen verschillende rassen aanwijst, betekent niet dat hij de enige was die zich met deze vraag heeft beziggehouden. Deze vraag heeft ook met name Van Vollenhoven beziggehouden, die niet voor niets bekend staat als adatrecht-specialist en daarmee samenhangend als voorvechter voor het behoud van de eigen rechtsinstellingen en rechtscultuur van de inheemse bevolkingen overzee. In een

[329] Emerson 1960, p. 281.
[330] Gerbrandy 1951, p. 101.
[331] Gerbrandy 1951, p. 38.
[332] Gerbrandy 1951, p. 31.
[333] Gerbrandy 1951, p. 5.

opstel getiteld *Verscheidenheid van land en volk in het overzeesche staatsrecht* gaat Van Vollenhoven in op het probleem van het verschil tussen bevolkingsgroepen in de overzeese gebieden. Dit probleem leidt Van Vollenhoven in met de volgende woorden:

> ‘In 1682, 1793, 1807, 1815, 1833, 1848 was men niet angstig om in instructies of regeeringsreglementen voor de west blanken, Indianen, “Lieden van de Couleur”, en negers in sommige bepalingen te onderscheiden of althans het “onderscheid van kleur” te noemen, al had destijds de grenslijn tusschen vrijen en slaven tot gevolg, dat aan verdere onderscheiding – van vrijen onderling – weinig behoefte werd gevoeld. Na afschaffing echter van de slavernij, in 1863, deed het Westindisch staatsrecht opzettelijk de oogen stijfdicht voor ras- en kleurverschillen, schoor het allen over één kam.’[334]

Van Vollenhoven stelt dat het de landvoogd van Indië, Idenburg, is geweest die een weldoordachte oplossing ontwikkelde voor het omgaan met de ‘verscheidenheid van volk’. De oplossing van Idenburg luidde: ‘schrap alle landaardverschil dat onnoodig is, doch behoud bepalingen met landaardverschil voor onderwerpen waar zij kennelijk nut doen.’ [335] Van Vollenhoven stelt verder dat het onderscheid naar landaard niet altijd het karakter hoeft te hebben van ‘een onthouding van de oosterling van wat de westerling krijgt’[336] en legt vervolgens uit, dat door de toestand geboden rechtsverschillen gerechtvaardigd en wenselijk zijn: ‘De Indianen, boschnegers, stadsnegers, Voorindiërs, Javanen en Chinezen in Suriname zouden er heelwat beter aan toe zijn – en het kiesrecht voor de staten aldaar zou heelwat beter te regelen vallen –, als men voor zaken van bestuur, huwelijks- en erfrecht, enz. iets aparts voor hen durfde te bepalen of althans mogelijk te maken.’[337] Dit soort rassendifferentiatie vindt Van Vollenhoven van dusdanig belang dat hij de eenvormigheid (ingetreden na de emancipatie van de slaven) van de West-Indische gebieden ‘een ramp’ noemt.[338]

We kunnen aldus concluderen dat rassendiscriminatie een rol speelde in het Nederlands staatsrechtelijk denken en als gevolg daarvan in het Nederlandse koloniale staatsrecht zelf. De gevolgen van discriminatie zijn nergens tastbaarder dan in de nationaliteitsregeling. De reden daarvoor is dat nationaliteitsrecht in het moderne constitutionele recht een onmisbaar instrument vormt voor

[334] Van Vollenhoven 1934, p. 94.
[335] Van Vollenhoven 1934, p. 95.
[336] Van Vollenhoven 1934, p. 95.
[337] Van Vollenhoven 1934, p. 95.
[338] Van Vollenhoven 1934, p. 95.

democratisering. Nationaliteit vormt doorgaans de schakel om de individuele burger te betrekken bij het wetgevingsproces, de vormgeving van de overheid en de bemensing van de overheidsfuncties. Het belang van nationaliteit is niet te onderschatten; immers, de macht of bevoegdheid tot het stellen van regelgeving is in de moderne tijd de eigenschap van soevereiniteit.[339] Echter, door middel van nationaliteit is ook het omgekeerde te bereiken, namelijk dat groepen uit de bevolking geen toegang krijgen tot het wetgevingsproces, de vormgeving van de overheid en de bemensing van de overheidsfuncties. Wanneer het Koninkrijk der Nederlanden door middel van nationaliteit juridisch aangewezen delen van de bevolking uitsluit van reële participatie in de vormgeving en verdere ontwikkeling van de Grondwet als hoogste regeling, bestendigt het geldende recht een autocratisch rechtssysteem.

Die bestendiging van een autocratisch systeem zien we terug wanneer we naar Nederlands-Indië kijken, omdat daar duidelijk het Koninkrijk de positie van de hoogste regelgever van Indië voor zichzelf reserveert. In een inleiding op het Nederlands-Indisch staatsrecht uit 1927 stelt Westra bijvoorbeeld het volgende: ‘Blijkens artikel 61 der grondwet [van 1922 – RSdN] bestaan er voor Indië drie centrale wetgevers, twee in het moederland gevestigd: de kroon in samenwerking met de staten-generaal en de kroon, beiden in dit geval optredend als orgaan voor Indië, en als derde, de in Indië zetelende organen: de landvoogd in samenwerking met den volksraad en den landvoogd.’[340] Het is duidelijk dat de soevereiniteit in Europa ligt wanneer de twee belangrijkste ‘centrale wetgevers’ die instellingen zijn waarin de inheemse bevolking geen reële participatie heeft en die gereguleerd worden door Nederlandse wettelijke regelingen, te weten de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden en de Wet op de Staatsinrichting van Nederlands-Indië.

Merkwaardig, vanuit ons huidig perspectief, is dat tot medio 20ste eeuw de notie dat het hoogste gezag over Indië in Nederland lag over het algemeen geen twistpunt vormde in de staatsrechtelijke literatuur. Voor Logemann was het duidelijk dat Nederlanders een staatsrecht van Nederlandse herkomst in Nederlands-Indië hadden geïmporteerd, al dan niet gebruikmakend van het inheemse adatstaatsrecht en van de inheemse instituten.[341] Voor Kleintjes was het helder dat de ‘werkingsomvang der grondwet’ zich ook uitstrekte ‘tot de overzeesche gebieden van den staat.’[342] En, voor Van Vollenhoven bestond er geen bezwaar tegen het

[339] Van den Berg 1996, p. 12.
[340] Westra 1927, p. 32.
[341] Logemann 1947, p. 6.
[342] Kleintjes 1932, p.4.

feit dat de Grondwet als *volledig Europees product* de bewegingsvrijheid van de in Indië gevestigde (Nederlandse!) instellingen bepaalde.[343] Van Vollenhoven was aldus geen voorstander van de wijziging van de bestaande gezagsverhouding. In de plaats van *materiële* wijzigingen in de Grondwet was hij voorstander van *formele* wijzigingen, hetgeen hij ook met zoveel woorden zegt:

> 'In het belang der Nederlandsche koloniën schijnt in de grondwet drieërlei wijziging gewenscht.
> Vooreerst (A) zal al datgene moeten worden uitgeworpen, wat misverstand geven kan over de plaats die de koloniën innemen in het koninkrijk der Nederlanden.
> Ten andere (B) zal elk grondwettelijk voorschrift met vastheid moeten blijken, in hoever het geldt ten aanzien van, of op het gebied van, koloniën.
> Ten laatste (C) zullen de artikelen, die opzettelijk van de koloniën handelen, niet ongevoelig wezen voor enige verbetering.
> Wijzigingen dus alle van formeelen aard.'[344]

Voor Van Vollenhoven konden de koloniale artikelen gerust in de Grondwet blijven, hoewel hij wel een helderdere opzet van de Grondwet mooier achtte:

> 'Ging men de Grondwet opnieuw opstellen, men zou – om den werkingsomvang van haar bepalingen te preciseeren – het best doen haar te verdeelen in drie hoofdafdeelingen, een over den staat zelf, een over het rijk, en een (zeer korte) over de koloniën, om dan haar paar honderd artikelen nu aan deze dan aan gene dier afdeelingen, en soms (door toepasselijkheidsverklaring) aan meer dan dier afdeelingen, toe te wijzen.'[345]

Grondwet en wet bepaalden het recht dat bevolking en instellingen van Nederlands-Indië bond, terwijl de inheemse miljoenenbevolking van Indië geen invloed had in het totstandkomingsproces van dat recht: het Europees-Nederlandse recht was de juridische uitdrukking van de Nederlandse macht over deze bevolking. Jones die in zijn dissertatie *Tussen Onderdanen, Rijksgenoten en Nederlanders: Nederlandse politici over burgers uit Oost en West en Nederland, 1945-2005* ook op dit aspect van de Nederlandse koloniale hegemonie ingaat, zegt in een concluderende opmerking het volgende:

[343] Van Vollenhoven (Deel III) 1935, p. 3.
[344] Van Vollenhoven (Deel III) 1935, p. 3.
[345] Van Vollenhoven (Deel III) 1935, p. 5.

> 'Kortom, "respect voor verschil tussen bevolkingsgroepen" was, helemaal na het regeringsreglement van 1854 en de uitsluiting van het overgrote deel van de bevolking uit het volwaardige Nederlanderschap in 1892, geen doel op zichzelf, maar bleek vooral een instrumentele, hegemoniale, functie te bezitten. In de praktijk kwam de juridische indeling van de bevolking in "Europeanen" en "Inlanders" en later in "Nederlanders" en "Nederlandse onderdanen niet-Nederlanders" neer op een stratificatie van de bevolking langs raciale lijnen. De "mate van Nederlands zijn" bepaalde volgens de criteria van het Nederlandse bestuur of men toegang had of kreeg tot de Europese bovenlaag en de bijbehorende privileges qua onderwijs, invloedrijke functies binnen de koloniale bureaucratie en politieke rechten. Hoewel de grenzen tussen de raciale categorieën overschreden konden worden (...), tastte dit de koloniale orde – en de soevereiniteit van Nederland over de archipel – niet aan.'[346]

Treffend legt Logemann uit wat de verhouding tussen moederland en Nederlands-Indië was, wanneer hij stelt dat de Indische Staatsregeling dienst doet als constitutie voor Nederlands-Indië. Op de keper beschouwd, zegt hij hiermee dat een Europees regelgevend product dienst doet als constitutie (1) voor een overheidsbestel en hun gezag (2) in een Aziatisch gebied (3) waar een permanente Aziatische bevolking gevestigd is. Hieruit volgt dat een vreemde, immers Europese, macht effectief gezag uitoefent over een Aziatische sedentaire bevolking. Op deze wijze kan in haar essentie de koloniale verhouding geen democratie zijn, zij is een xenocratie. Logemann ziet dit niet anders wanneer hij het Nederlands vreemd-hoofdig gezag over Nederlands-Indië een 'heterokephalie' (letterlijk: 'vreemdhoofdigheid') noemt.[347]

4 Conclusie: opheffing van differentiatie en voogdij

Concluderend kan worden gesteld, dat de theorie van Da Costa Gomez niet zomaar een antwoord vormt op een probleem van gezagsverhoudingen. Zij is meer, namelijk een oplossing voor de fundamentele problemen van de ethische politiek. Da Costa Gomez lost het probleem van rassendiscriminatie op met een beroep op eenheid in Nederlanderschap. Dictatuur van Nederlanders over Nederlanders valt immers niet te rijmen. Het Nederlanderschap vormt de noodzaak voor invoering

[346] Jones 2007, p. 60.
[347] Logemann 1947, p. 6-7.

van democratisch bestuur in de kolonie. Da Costa Gomez stelt naar aanleiding hiervan twee oplossingen voor: oftewel politieke participatie van de koloniale bevolking in de Staten-Generaal, oftewel een volwaardig lokaal alternatief. Anticiperend op gering politiek draagvlak voor de eerste oplossing, werkt Da Costa Gomez vooral het volwaardig lokaal alternatief uit.

Juist in deze benadering is Buiskools visie complementair met Da Costa Gomez' wens voor een democratisch gekozen lokale vertegenwoordiging, die een volwaardige tegenhanger moest zijn van de Staten-Generaal. Buiskool richt zijn aandacht immers met name op de democratisering van de personificatie van het autocratisch bestuur in de kolonie, te weten de Gouverneur. In zijn visie wordt de Gouverneur door absolute verzelfstandiging tot dezelfde hoogte gepromoveerd als de (constitutionele) Koning. Daarmee wordt de Gouverneur losgeweekt van het toezicht en de instructies van de Koning en de controle daarop door de Staten-Generaal. Hiermee is de weg volledig vrij gemaakt voor invoering van verantwoordelijkheid voor het lokale bestuur aan een democratisch gekozen, lokaal vertegenwoordigend lichaam. Met de invoering van een democratisch bestuur op basis van het Nederlanderschap in de kolonie wordt de problematiek van de heterokephalie volledig opgelost. Immers, de koloniale gezagsverhoudingen zijn daarmee opgeheven.

Opgemerkt moet echter worden dat Buiskool en Da Costa Gomez niet streefden naar onafhankelijkheid van de kolonie, maar verzelfstandiging in de eenheid van het Koninkrijk. Deze zelfstandigheid in eenheid roept een inherente spanning op die door hen wordt opgelost met een beroep op het subsidiariteitsprincipe.

HOOFDSTUK 5

Het Statuut door de bril van Buiskool en Da Costa Gomez

1 Inleidende opmerkingen

De vraag die nu voor ons ligt, is of vanuit het perspectief van de koloniale werkelijkheid Buiskool en Da Costa Gomez het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (1954) konden zien als een bevredigende oplossing voor het Nederlands koloniaal staatsrecht. Maatstaf hierbij zijn de ideeën die beide heren hebben verwoord voorafgaand aan de totstandkoming van het Statuut. Daarom is het ter beantwoording van deze vraag belangrijk om de kern van hun voorstellen nogmaals op een rijtje te zetten.

Voorop moet worden gesteld dat de koepeltheorie van Van Vollenhoven c.s. door beiden volledig wordt afgewezen, omdat zij menen dat deze theorie geen reële oplossing biedt voor de problemen van het koloniale staatsrecht. Zij staan een nevengeschikte verhouding voor tussen Nederland, Suriname en Curaçao, geïnspireerd op het model van de *British Commonwealth of Nations*, zoals vastgesteld in het Statuut van Westminster.[348] In deze *Commonwealth of Nations* werd gestreefd naar een grotere zelfstandigheid van de koloniën met behoud van de eenheid door de *common allegiance to the Crown*.

Leidende beginselen in het hervormd Koninkrijk van Buiskool en Da Costa Gomez zijn dan ook zelfstandigheid (van de koloniën) in eenheid (binnen het Koninkrijk). Naar aanleiding van reële koloniale problemen, te weten rassendiscriminatie en de voogdijverhouding tussen het moederland en de koloniën, kunnen de elkaar complementerende oplossingen van Buiskool en Da Costa Gomez als volgt worden samengevat:

Zelfstandigheid:
1. Toekenning van het Nederlanderschap als basis voor kiesrecht in Nederland of voor een apart lokaal vertegenwoordigend lichaam in Suriname en Curaçao;
2. promotie van het lokaal vertegenwoordigend lichaam tot een volwaardig alternatief op de Staten-Generaal en

[348] Vgl. Buiskool 1937, p. 124.

3. promotie van de Gouverneur tot een volwaardig alternatief op de Koning, waarbij de (constitutionele) Gouverneur enkel verantwoording verschuldigd is aan het lokaal vertegenwoordigend lichaam.

Eenheid:
1. De persoon van de Koning is symbool voor de eenheid binnen het Koninkrijk;
2. wetgeving met betrekking tot de eenheid en staatstaken, waaronder in elk geval defensie, buitenlandse betrekkingen en het Nederlanderschap, wordt aan de Nederlandse wetgever opgedragen;
3. bestuur met betrekking tot de eenheid en staatstaken, waaronder in elk geval defensie, buitenlandse betrekkingen en het Nederlanderschap, wordt aan de (constitutionele) Koning opgedragen liefst met een bindend advies van een raad, die is mede samengesteld uit leden van overzee;
4. toezicht op wetgeving en bestuur in de koloniën wordt aan de Nederlandse organen (de constitutionele Koning en wetgever) opgedragen;
5. met betrekking tot de eenheid en staatstaken in wetgeving en bestuur hebben de koloniën een adviserende stem door middel van gevolmachtigden voor zover de onderwerpen de koloniën raken en
6. door de toekenning van het Nederlanderschap aan de bevolkingen van de koloniën worden de leden van deze bevolkingen lid van het gehele Nederlandse volk.

Het spanningsveld tussen zelfstandigheid binnen de eenheid van het Koninkrijk wordt door Buiskool en Da Costa Gomez opgelost met het beginsel van subsidiariteit. Dit wordt als volgt geconcretiseerd:

Subsidiariteit:
1. Volledige nevengeschiktheid van Nederland, Suriname en Curaçao is voorwaarde voor een taakverdeling;
2. taak- en bijbehorende bevoegdheidsverdeling gebeurt op basis van bestuurskracht en economische draagkracht;
3. het primaat van de Landsverordening kan enkel doorbroken worden door Nederlandse wetgeving op basis van algemeen staatsbelang of op basis van een tekort aan bestuurskracht of economische draagkracht in de koloniën en
4. toezicht door Nederland is mogelijk enkel op basis van algemeen staatsbelang of op basis van een tekort aan bestuurskracht of economische draagkracht in de koloniën.

De vraag die nu voorligt, is of de uitgangspunten en uitwerkingen voor een hervormd Koninkrijk zoals Buiskool en Da Costa Gomez deze hebben geformuleerd, terug te vinden zijn in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden van 1954. Daarbij zal er eerst worden gekeken naar de preambule bij het Statuut. Vervolgens zal het Statuut per paragraaf worden besproken. Hierbij zal steeds aansluiting wordt gezocht bij de bovenstaande driedeling: zelfstandigheid, eenheid en subsidiariteit.

2 Het Statuut door een Caribische bril

2.1 *De preambule bij het Statuut*

De preambule bij het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden luidt als volgt:

> 'Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen, overwegende dat zij uit vrije wil verklaard hebben in het Koninkrijk der Nederlanden een nieuwe rechtsorde te aanvaarden, waarin zij de eigen belangen zelfstandig behartigen en op voet van gelijkwaardigheid de gemeenschappelijke belangen verzorgen en wederkerig bijstand verlenen, hebben besloten in gemeen overleg het Statuut voor het Koninkrijk als volgt vast te stellen.'

Deze preambule drukt uit dat de verhoudingen tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen bepaald worden door een vrijwillig aanvaarde overeenkomst. Hierin komt tot uitdrukking dat de macht om de rechtsverhoudingen tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen vast te stellen niet meer door Nederland gemonopoliseerd, maar paritair verdeeld is tussen deze drie Koninkrijksdelen. Voor wat betreft het vaststellen en wijzigen van de onderlinge juridische verhoudingen zijn Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen juridisch volledig gelijk. Dat betekent echter niet dat de taakverdeling met bijbehorende bevoegdheden ook volledig gelijk moet zijn. De juridische gelijkheid zorgt ervoor dat zij de wijze waarop deze verdeling plaatsvindt, vrijelijk onderling kunnen bepalen. Indien hun rechtspositie in het dagelijks functioneren van hun verhoudingen van elkaar verschilt, zijn ze functioneel niet gelijk maar nog steeds wel gelijk in waarde.

De benaming van deze overeenkomst doet denken aan het Statuut van Westminster. Tezamen met het feit dat in de eerste zin van de preambule de drie delen van het Koninkrijk naast elkaar genoemd worden, kan in de benaming 'Statuut'

een bevestiging worden gezien van het voornemen om met dit document daadwerkelijk een nevengeschikte verhouding tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen te handhaven.

Vervolgens is in deze preambule ook een beginselverklaring opgenomen, waarin voorop wordt gesteld dat Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen *in* het Koninkrijk willen blijven, waarmee het Koninkrijk de eenheid tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen uitdrukt. Echter, deze eenheid wordt niet behouden door het instandhouden van de oude koloniale verhoudingen, maar door de vestiging van nieuwe verhoudingen – 'een nieuwe rechtsorde' – tussen de specifiek genoemde Koninkrijksdelen, Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen. In deze eenheid wordt ruimte geschapen voor de zelfstandigheid van Suriname en de Nederlandse Antillen, daar 'zij de eigen belangen zelfstandig behartigen'. De behartiging van staatsaangelegenheden – 'de gemeenschappelijke belangen' – moet in beginsel paritair geschieden 'op voet van gelijkwaardigheid'; in dit laatste komt opnieuw de nevengeschikte verhouding tussen de Koninkrijksdelen tot uitdrukking. Tot slot is ook het uitgangspunt van subsidiariteit terug te vinden in de preambule waar zij stelt dat de Koninkrijksdelen elkaar 'wederkerig bijstand verlenen'. Kortom, de beginselverklaring opgenomen in de preambule sluit volledig aan bij de Caribische ideeën die samengevat kunnen worden met de termen *eenheid, zelfstandigheid* en *subsidiariteit*.

Het enige dat hierbij nog opgemerkt moet worden, is dat dit Statuut een regeling is voor de Koninkrijksverhoudingen tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen, waarbij als enig nog resterend overzees gebied in Azië op dat moment, Nederlands Nieuw-Guinea, is uitgesloten. Voor dat gebied bleven de koloniale bepalingen in de toenmalige Grondwet onverkort van toepassing.

2.2 *Algemene bepalingen van het Statuut*

Het eerste artikel van het Statuut opent met de bevestiging dat de Kroon van het Koninkrijk gedragen wordt door Koningin Juliana en 'bij opvolging door Hare wettige opvolgers'. In de officiële toelichting bij artikel 1 wordt het volgende gesteld: 'In dit artikel is tot uitdrukking gebracht de eenheid van het Koninkrijk.'[349] Dit betekent dat in het Koninkrijk staatsgezag blijft opgedragen aan de Koning; de uitoefening van staatsgezag geschiedt daarmee nog steeds door of vanwege de Koning: wetgeving en rechtspraak blijven in naam van de Koning.

[349] *Kamerstukken II* 1953-1954, 3517, nr. 1-3, p. 9.

Opmerkelijk is dat het Statuut het bestuur van Suriname en de Nederlandse Antillen verheft van ondergeschikt aan de regering – onder meer middels instructiebevoegdheden – tot het niveau van de Koning zelf, door te bepalen dat de Koning zelf de Regering voert van de Landen (art. 2 lid 1 eerste zin). Er kan dientengevolge geen onderlinge hiërarchie bestaan tussen het bestuur van het Koninkrijk en het bestuur van Suriname en de Nederlandse Antillen, simpelweg omdat de Koning als drager van de Kroon – het staatsgezag – niet ondergeschikt aan zichzelf kan zijn. Hiertoe verheft het Statuut de Gouverneur door hem te promoveren tot vertegenwoordiger van de Koning (art. 2 lid 2), hetgeen betekent dat de Gouverneur in Suriname en de Nederlandse Antillen niet optreedt als ondergeschikte aan de constitutionele Koning, maar alsof hij de (persoon van de) Koning zelf is. Hiermee is de macht van de Gouverneur totaal geradicaliseerd, zoals Buiskool ook voorgesteld had.

Bij de regeling van artikel 2 past het Statuut voorts dezelfde formule toe op de regering van Suriname en de Nederlandse Antillen, die het parlementair stelsel in Nederland mogelijk heeft gemaakt: de Koning is ook in Suriname en de Nederlandse Antillen 'onschendbaar' en 'de Ministers zijn verantwoordelijk' (art. 2 lid 1 tweede zin). Met het wegvallen van iedere ondergeschiktheid van de Gouverneur aan de Nederlandse regering als het gaat om de regering van respectievelijk Suriname en de Nederlandse Antillen, vervalt ook de hiërarchisch gelegitimeerde bevoegdheid van de Staten-Generaal om verantwoording te wensen van het bestuur in Suriname respectievelijk de Nederlandse Antillen. Kennelijk beoogt artikel 2 lid 1 het bestuur in Suriname en de Nederlandse Antillen verantwoordelijk te maken aan hun eigen respectievelijke vertegenwoordigende lichamen (vgl. art. 41 lid 1 Statuut).

Zo bezien vormt artikel 2 een uitdrukking van de principiële gelijkheid tussen en zelfstandigheid van het bestuur overzee en het bestuur in Nederland. Immers, het bestuur bestaat overal in het Koninkrijk niet alleen uit dezelfde Koning, maar ook uit Koninklijke ministers, terwijl overal in het Koninkrijk Koninklijke ministers verantwoording verschuldigd zijn aan een lokaal dan wel algemeen vertegenwoordigend lichaam.[350] Aldus zijn ook de vertegenwoordigende lichamen principieel gelijk en uiteindelijk alle Koninkrijksdelen volledig nevengeschikt.

In artikel 3 definieert het Statuut staatstaken als aangelegenheden van het Koninkrijk, waarbij een aantal staatsaangelegenheden uitdrukkelijk – doch niet uitputtend – worden opgesomd. De drie zaken die volgens Buiskool en Da Costa Gomez in ieder geval als staatsaangelegenheid moeten worden aangemerkt, worden in

[350] Vgl. *Kamerstukken II* 1953-1954, 3517, nr. 1-3, p. 9.

artikel 3 ook inderdaad aangemerkt als aangelegenheden van het Koninkrijk, te weten defensie, buitenlandse betrekkingen en het Nederlanderschap. De officiële toelichting legt overigens het Nederlanderschap volledig conform de wensen van Da Costa Gomez uit:

> '*Letter c.* Uitdrukkelijk wordt hier van Nederlanderschap en niet van nationaliteit gesproken, ten einde te doen uitkomen, dat voor de drie Rijksdelen de gezamenlijke en enige nationaliteit is het Nederlanderschap.'[351]

Echter, wat nog belangrijker is, is dat de officiële toelichting bij artikel 3 als grondslag voor het verheffen van zaken tot aangelegenheden van het Koninkrijk, dezelfde dubbele grondslag noemt die we eerder bij Buiskool en Da Costa Gomez hebben aangetroffen: de eenheid van het Koninkrijk en het subsidiariteitsbeginsel:

> 'Dit artikel geeft aan welke aangelegenheden] ter wille van de eenheid of een betere verzorging van de belangen der landen Koninkrijksaangelegenheid zijn.'[352]

Trouwens, het kan ook niet anders als Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen principieel gelijk zijn; enkel grotere draagkracht of andere doelmatigheidsoverwegingen kunnen grond zijn om de taken anders dan volledig paritair te verdelen. De vraag die we hierbij kunnen stellen, is wie van deze principieel gelijke grootheden – Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen – de grootste bestuurskracht en economische draagkracht heeft? Zoals reeds is besproken, luidde het antwoord van Da Costa Gomez op deze vraag als volgt:

> 'De kolonie blijft weliswaar nauw aan het Rijk in Europa verbonden en op dat Rijk aangewezen. Door zijn grootere politische machtsmiddelen en financiën is het ook beter in staat het algemeen belang, waaronder het internationaal verkeer door middel van diplomatieke ambtenaren, te behartigen. Zijn wetten en algemeene maatregelen van bestuur behooren reeds uit dezen hoofde den voorrang te hebben boven de koloniale legislatieve producten van het politiek orgaan.'[353]

Meteen na deze kwalificatie draagt het Statuut de Koninkrijksaangelegenheden op aan de constitutionele Koning (art. 4 lid 1 Statuut) en aan de wetgever (art. 4 lid 2).

[351] *Idem*, p. 10.
[352] *Idem*, p. 10.
[353] Da Costa Gomez 1935, p. 45.

De grondslag voor deze opdracht is en blijft enerzijds de eenheid en anderzijds de grotere bestuurskracht en economische draagkracht van Nederland.

Ook de officiële toelichting is consequent met de opdracht van Koninkrijksaangelegenheden aan de Nederlandse grondwettelijke organen. Uiteraard constitueert het Statuut noch de Koning noch de wetgever. Het Statuut draagt enkel de Koninkrijkstaken op aan de reeds bestaande Koning en wetgever en geeft hen bijzondere voorschriften hoe zij deze bijzondere functie moeten uitoefenen. Daarom zegt de officiële toelichting het volgende over de bepalingen in artikel 4: 'Deze bepalingen zijn in hoofdzaak van declaratoire aard.'

Echter, artikel 4 is niet geheel declaratoir van aard. Immers, hierin wordt een specifieke taak aan de Koning en aan de wetgever opgedragen en dat gedeelte is volledig constitutief, omdat hiermee nieuwe functies in het leven worden geroepen voor bestaande organen. Dat de (constitutionele) Koning door deze opdracht naast zijn Nederlandse functie een andere functie te vervullen krijgt, komt helder tot uitdrukking in de officiële toelichting: '(...) Hierbij verdient opmerking, dat niet alle bevoegdheden, welke de Grondwet aan de Koning toekent, hem in zijn hoedanigheid van hoofd van het Koninkrijk toekomen.'[354] Interessant is dat de officiële toelichting aangeeft dat de Koning zich bij de uitoefening van zijn aparte functie wel mag bedienen van de belangrijke rechtsfiguur die hem reeds op basis van de Grondwet is toegekend, te weten de algemene maatregel van bestuur. Deze rechtsfiguur zal hij, uiteraard, wel binnen de constitutionele grenzen moeten inzetten: 'de Koning [zal] betreffende Koninkrijksaangelegenheden algemene maatregelen van bestuur binnen de grenzen, door het Statuut en de Grondwet bepaald, kunnen vaststellen.'[355] Ook de wetgever mag zich bij de uitoefening van zijn nieuwe Koninkrijkstaak bedienen van de rechtsfiguur die ook hem reeds op basis van de Grondwet is toegekend, te weten de wet. Wanneer bij de uitoefening van de Koninkrijkstaak de wet en de algemene maatregel van bestuur betrekking hebben op Suriname en de Nederlandse Antillen, worden deze Nederlandse wetten voor de helderheid omtrent hun toepassing apart aangeduid: 'Met de termen Rijkswet en algemene maatregel van Rijksbestuur worden aangeduid wetten en algemene maatregelen van bestuur, die in Suriname of de Nederlandse Antillen gelden', aldus de officiële toelichting.[356]

Doordat in artikel 4 aan Nederlandse organen de Koninkrijksaangelegenheden opgedragen worden, terwijl de Nederlandse organen hierdoor geenszins de meerdere worden van Suriname en de Nederlandse Antillen, moeten deze Nederlandse

[354] *Kamerstukken II* 1953-1954, 3517, nr. 1-3, p. 11.
[355] *Idem*, p. 11.
[356] *Idem*, p. 11.

organen zich bij hun normale taakuitoefening steeds afvragen of er sprake is van een Koninkrijksaangelegenheid of niet. In het geval van een Koninkrijksaangelegenheid moeten zij immers – naast de reguliere Grondwettelijke procedure – de bijzondere bepalingen van het Statuut in acht nemen. Ter onderstreping van deze plicht om waar nodig Suriname en de Nederlandse Antillen te betrekken in het besluitvormingsproces verwijst artikel 4 lid 2 laatste zin uitdrukkelijk naar de bepalingen waar de aanvulling op de Nederlandse wetgevingsprocedure is geregeld. De officiële toelichting bij artikel 4 stelt duidelijk het Statuut als *specialis* van de Grondwet:

> 'Ingevolge artikel 5 wordt, met inachtneming van de bepalingen van het Statuut, door de Grondwet bepaald wie als wetgever fungeert. De deelneming van Suriname en de Nederlandse Antillen in de wetgeving van het Koninkrijk wordt in de volgende bepalingen [artt. 15 t/m 20 van het Statuut – RSdN] geregeld.'[357]

Het laatste artikel van paragraaf 1 van het Statuut, te weten artikel 5 bouwt voort op de idee dat in het Statuut Nederland de taak krijgt om met normaal gebruik van de Grondwet de Koninkrijksaangelegenheden te behartigen, doch met dien verstande dat de Nederlandse organen hierbij de aanvullende regeling van het Statuut in acht moeten nemen. In artikel 5 lid 1 wordt bevestigd dat zolang het Statuut geen speciale regeling bevat, de regeling van de Grondwet als *generalis* gewoon van toepassing blijft:

> 'Het koningschap met de troonopvolging, de in het Statuut genoemde organen van het Koninkrijk, de uitoefening van de koninklijke en de wetgevende macht in aangelegenheden van het Koninkrijk worden voor zover het Statuut hierin niet voorziet geregeld in de Grondwet voor het Koninkrijk.'

In de officiële toelichting wordt nogmaals bevestigd dat de traditionele Koninkrijksorganen voorzover nodig in het Statuut een aparte regeling krijgen: 'Ook de regeling van het Koningschap zelf en van de organen van het Koninkrijk, zoals de wetgever, de Ministers, de Raad van State, de Hoge Raad der Nederlanden, geschiedt gedeeltelijk in het Statuut; voor het overige wordt naar de Grondwet verwezen.'[358]

Deze regeling is geheel logisch, enerzijds omdat Nederland/het Koninkrijk ouder is dan het Statuut en anderzijds omdat aan Nederlandse organen (Koning

[357] *Idem*, p. 11.

[358] *Kamerstukken II* 1953-1954, 3517, nr. 1-3, p. 11.

en wetgever) de behartiging van Koninkrijksaangelegenheden opgedragen wordt (art. 4). Het Statuut behoeft daardoor enkel te voorzien in de participatie van Suriname en de Nederlandse Antillen bij de taakuitoefening door Nederland. Voor de rest staan de basisregels in de Grondwet.

Artikel 5 lid 2 bevestigt de in artikel 5 lid 1 besloten voorrang van het Statuut op de Grondwet uitdrukkelijk: 'De Grondwet neemt de bepalingen van het Statuut in acht.' Zowel het eerste als het tweede lid van artikel 5 drukken uit dat het Statuut een *specialis* vormt op de Grondwet.

In artikel 5 lid 3 staat dat Nederland bij (voorstellen tot) wijzigingen in de Grondwet die te maken hebben met Koninkrijksaangelegenheden ook de Caribische Koninkrijksdelen moet horen (volgens de procedure van artt. 15 t/m 20 Statuut). Kennelijk gaat het Statuut ervan uit dat Koninkrijksaangelegenheden gezamenlijke taken van Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen zijn, terwijl de Grondwet een document is voor alle Nederlanders, derhalve ook voor Nederlanders in Suriname en de Nederlandse Antillen.

Met betrekking tot de Algemene Bepalingen van het Statuut kan aldus worden geconcludeerd dat deze niet enkel op één lijn staan met zowel de concrete voorstellen als met de uitgangspunten van Buiskool en Da Costa Gomez, maar tevens dat de Algemene Bepalingen vanuit het perspectief van Buiskool en Da Costa Gomez één consistent geheel vormen.

Ten aanzien van de bevordering van de zelfstandigheid van de koloniën wordt in de eerste plaats de Gouverneur gepromoveerd tot een volwaardig alternatief voor de Koning, waarbij de ministers verantwoording verschuldigd zijn aan het lokaal vertegenwoordigend lichaam. Dit impliceert dat er een lokaal vertegenwoordigend lichaam is.

Ten aanzien van de eenheid wordt in de eerste plaats gesteld dat de persoon van de Koning symbool hiervoor staat. Staatstaken worden ten behoeve van de eenheid van het Koninkrijk in artikel 4 opgedragen aan Nederlandse organen (de constitutionele Koning en de wetgever), waarin het beginsel van subsidiariteit tot uitdrukking komt. Immers, Nederland is het deel van het Koninkrijk met de grootste bestuurskracht en economische draagkracht. Onder de staatstaken vallen zaken zoals defensie, buitenlandse betrekkingen en het Nederlanderschap. Met vermelding van het woord 'Nederlanderschap' bedoelt het Statuut de eenheid van het gehele Nederlandse volk te benadrukken; de burgers van de overzeese gebiedsdelen zijn aldus lid van dit volk.

2.3 *De behartiging van de aangelegenheden van het Koninkrijk*

De tweede paragraaf van het Statuut draagt als titel *De behartiging van de aangelegenheden van het Koninkrijk*. Deze paragraaf gaat aldus over de wijze waarop uitvoering moet worden gegeven aan de in artikel 3 genoemde Koninkrijksaangelegenheden door de in artikel 4 genoemde (Nederlandse) organen. De officiële toelichting stelt dat deze artikelen van paragraaf 2 gaan 'over de gebonden samenwerking der landen in het Koninkrijk'.[359] Het eerste artikel van deze paragraaf opent met de in de preambule bij het Statuut reeds verwoorde vooronderstelling dat Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen juridisch gelijk en aldus volledig nevengeschikt zijn. Derhalve, zo wordt gesteld in artikel 6 lid 1, moeten aangelegenheden van het Koninkrijk in principe *gezamenlijk* worden behartigd. Deze interpretatie van artikel 6 wordt in de officiële toelichting bevestigd, waarbij nog onomwonden de koepeltheorie van Van Vollenhoven c.s. wordt verworpen:

> 'Koninkrijk en landen zijn geen gescheiden grootheden, al kunnen zij uiteraard worden onderscheiden. Het eerste lid van het artikel drukt uit, dat het Koninkrijk een rechtsband vormt, welke beschouwd kan worden als de gebonden samenwerking der landen.'[360]

Vanuit het oogpunt van Buiskool en Da Costa Gomez betekent dit dat het Statuut de door hen voorgestelde verhoudingen volledig verwezenlijkt. Met het Koninkrijk wordt in de eerste plaats de samenwerkingsband bedoeld die tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen bestaat. Aangezien Buiskool en Da Costa Gomez de koepeltheorie uitdrukkelijk verwerpen, kan het aldus niet zo zijn dat wanneer het Statuut op bepaalde plaatsen het Koninkrijk noemt als kennelijke aparte grootheid, zij hierin een gesuperponeerde bestuurslaag zien. In die gevallen moet de term 'Koninkrijk' oftewel gelijkgesteld worden aan de samenwerkingsband oftewel aan het land Nederland. Dit betekent aldus – zoals Buiskool samen met Eigeman stelde ten aanzien van de Nederlandse constitutie – dat ook in de praktijk van het Statuut de begrippen 'Nederland' (oftewel 'het Rijk in Europa') en het Koninkrijk der Nederlanden' op bepaalde plaatsen elkaar volkomen dekken. Dit zou verklaren waarom op bepaalde plaatsen in het Statuut Nederland als land binnen de samenwerking *niet* uitdrukkelijk wordt genoemd, zoals in artikel 28 Statuut waarin kennelijk slechts voor Suriname en de Nederlandse Antillen, en

[359] *Kamerstukken II* 1953-1954, 3517, nr. 1-3, p. 14.
[360] *Idem*, p. 11.

niet voor Nederland, de mogelijkheid wordt gecreëerd om apart van het Koninkrijk lid te worden van internationale organisaties.

In artikel 6 lid 2 komt tot uitdrukking op welke wijze Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen invulling willen geven aan hun plicht de Koninkrijksaangelegenheden te behartigen, namelijk dat hierbij rekening moet worden gehouden met verschil in bestuurskracht en economische draagkracht (subsidiariteit). Immers, hier wordt gesteld dat 'waar mogelijk' de organen van Suriname en de Nederlandse Antillen bij de behartiging hiervan worden ingeschakeld.[361]

Bij een verdere analyse van de wijze waarop paragraaf 2 Statuut vormgeeft aan 'gebonden samenwerking' wil ik de volgende passage van Buiskool in herinnering brengen:

> 'Wij geven dan de voorkeur aan benoeming van z.g. *toehoorders met adviseerende stem*. Elk overzeesch staatsdeel vaardige een nader te bepalen aantal (b.v. twee) *gevolmachtigden* af naar de Staten-Generaal, aan wie het recht verleend worde bij de behandeling van onderwerpen, welke de belangen van het betrokken staatsdeel *raken, het woord te voeren*. Het verleenen van stemrecht is doelloos. (...) Hierdoor zal er meer contact zijn met het Nederlandsche parlement en de regeering en ook met het publiek hier te lande [cursiveringen – RSdN].'[362]

Aan de opdracht van staatstaken aan Nederland koppelt Buiskool onmiddellijk de noodzaak voor interregionale diplomatie. Het Statuut geeft aan de opdracht van de Koninkrijksaangelegenheden aan de Nederlandse organen invulling op de wijze zoals Buiskool die heeft voorgesteld, namelijk door een adviserende stem aan respectievelijk Suriname en de Nederlandse Antillen toe te kennen bij zowel de regering als de Staten-Generaal. Dat gebeurt in het Statuut middels de Gevolmachtigde Ministers en de bijzondere gedelegeerden. Daarnaast activeert ook het feit dat een verzorgd (staats)belang Suriname of de Nederlandse Antillen *raakt* de adviesbevoegdheid van respectievelijke 'gevolmachtigden' (zie art. 10 lid 1 en art. 17 leden 1 en 2 Statuut).

Da Costa Gomez ziet vervolgens zijn voorstellen inzake regelgeving van staatstaken ook volledig in het Statuut terugkomen. Immers, regelgeving met betrekking tot Koninkrijksaangelegenheden geschiedt bij een product van de Nederlandse regering al dan niet tezamen met de Staten-Generaal, de algemene maatregel van bestuur of de wet, zij het met inachtneming van de adviesbevoegdheden van Suriname en de Nederlandse Antillen. Hierbij voert het Statuut een aparte

[361] *Idem*, p. 10.
[362] Buiskool 1937, p. 139.

benaming voor die regelgeving die betrekking heeft op en aldus geldt voor respectievelijk Suriname en/of de Nederlandse Antillen, te weten Rijkswet en de Algemene Maatregel van Rijksbestuur. Echter, wanneer de regelgeving met betrekking tot Koninkrijksaangelegenheden enkel betrekking heeft op en aldus geldt voor Nederland (of het toentertijd nog niet geëmancipeerde Nederlands Nieuw-Guinea) worden de reguliere benamingen van de producten van voornoemde organen gebruikt, te weten wet en algemene maatregel van bestuur (art. 14 Statuut). Vanuit het perspectief van Buiskool en Da Costa Gomez kan hiertegen geen bezwaar bestaan, omdat de toevoeging van het predicaat 'Rijks-' aan deze rechtsfiguren niet aangeeft dat er sprake is van een andere rechtsfiguur – hetgeen anders zou duiden op de koepeltheorie –, doch enkel dat bij de behartiging van Koninkrijksaangelegenheden die Suriname en de Nederlandse Antillen raken, hun advies is ingewonnen en dat deze specifieke wetten en algemene maatregelen overzee gelden (art. 14 lid 1 jo. lid 3, vgl. tevens art. 57 Statuut).

Wellicht zou Da Costa Gomez in artikel 14 Statuut nog een vierde lid toegevoegd hebben willen zien met de strekking dat wetten en algemene maatregelen van bestuur voorrang dienen te hebben boven de Caribische legislatieve producten (vgl. artt. 48-49 Statuut).[363] Noodzakelijk is een dergelijke bepaling echter niet, aangezien eenheid en subsidiariteit leidende beginselen zijn in het Statuut die de zelfstandigheid van Suriname en de Nederlandse Antillen beperken. Daarnaast komt die voorrang ook tot uitdrukking in de regeling van het bestuurlijk toezicht in het Koninkrijk der Nederlanden (vgl. artt. 50 en 51 Statuut).

In de tweede paragraaf van het Statuut komt aldus het principe tot uitdrukking dat gemeenschappelijke belangen gemeenschappelijk worden behartigd. Echter, het Statuut houdt hierbij rekening met de spanning tussen eenheid en zelfstandigheid. De oplossing die in het Statuut voor dit probleem wordt aangedragen, is het subsidiariteitsbeginsel waarbij steeds gewogen moet worden in hoeverre Suriname en de Nederlandse Antillen bestuurskrachtig of draagkrachtig genoeg zijn om bepaalde taken te kunnen verzorgen. Aan het slot van paragraaf 2 (art. 35 lid 1) komt dit subsidiariteitsbeginsel nogmaals uitdrukkelijk naar voren:

> 'Suriname en de Nederlandse Antillen dragen overeenkomstig met hun draagkracht bij in de kosten, verbonden aan de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk, zomede in de kosten, verbonden aan de verzorging van andere aangelegenheden van het Koninkrijk, voor zover deze strekt ten gunste van Suriname, onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen.'

[363] Da Costa Gomez 1935, p. 45.

2.4 *Onderlinge bijstand, overleg en samenwerking*

De derde paragraaf van het Statuut draagt als titel *Onderlinge bijstand, overleg en samenwerking*. Over de bepalingen in deze paragraaf stelt de officiële toelichting het volgende:

> 'Terwijl in de voorafgaande artikelen over de gebonden samenwerking der landen in het Koninkrijk wordt gehandeld, gaat het in deze bepalingen over de verhoudingen van de landen als autonome eenheden. Hun verbondenheid in het Koninkrijk heeft mede consequenties voor de landen, waar zij in zelfstandigheid handelen. Ook daar dienen zij rekening met elkander te houden, elkaar moreel en materieel te steunen en te helpen, waar dit redelijkerwijs mogelijk is. Men zou in dit verband kunnen spreken van *vrijwillige samenwerking* [cursivering RSdN].'[364]

Het eerste artikel van paragraaf 3 opent met het leidende principe van subsidiariteit: 'Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen verlenen elkander hulp en bijstand' (artikel 36). Gezien de uitleg die de officiële toelichting hierbij geeft, kan men zelfs stellen dat het Statuut niet uitgaat van een gematigde subsidiariteit, maar van een zeer ruimhartige subsidiariteit waarin tevens een opdracht van solidariteit besloten is. Immers, de landen van het Koninkrijk dienen 'elkaar moreel en materieel te steunen en te helpen'.

Paragraaf 3 streeft niet enkel naar verwezenlijking van de subsidiariteit, maar ook naar het mogelijk maken van een hechtere eenheid in het Koninkrijk. Hiertoe opent het Statuut de mogelijkheid om interne aangelegenheden van de landen – zaken die geen Koninkrijksaangelegenheid zijn – door Nederland te laten vaststellen (art. 38 lid 2). Hierover zegt de officiële toelichting het volgende: 'Het spreekt vanzelf, dat Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen onderling regelingen kunnen treffen; ten einde de rechtseenheid ten aanzien van zodanige regelingen te verzekeren, kan het wenselijk zijn, dat zij bij een wettelijke maatregel worden vastgesteld.'[365] Een andere bepaling waarin het primaat van de eenheid in het Koninkrijk tot uitdrukking komt, is artikel 40 waarin duidelijk de autonomie van de landen moet wijken voor de eenheid. In de officiële toelichting wordt bij deze bepaling opgemerkt dat '[d]e verbondenheid van de landen in het Koninkrijk' met zich brengt dat 'vonnissen en bevelen van de rechter, waar ook in het Koninkrijk

[364] *Kamerstukken II* 1953-1954, 3517, nr. 1-3, p. 14.
[365] *Idem*, p. 14.

uitgesproken, alsmede grossen van authentieke akten, waar ook in het Koninkrijk ten uitvoer kunnen worden gelegd.'[366]

Opmerkelijk hierbij is nog dat het Statuut in artikel 40 van toepassing wordt verklaard voor Nederlands Nieuw-Guinea, terwijl Nederlands Nieuw-Guinea zelf geen partij is bij het Statuut. Stilzwijgend blijft Nederlands Nieuw-Guinea hiermee het voorbeeld van de positie die Suriname en de Nederlandse Antillen opgeheven willen zien.

2.5 *De Staatsinrichting van de landen*

De vierde paragraaf van het Statuut draagt als titel *De Staatsinrichting van de landen*. Over de bepalingen in deze paragraaf stelt de officiële toelichting onder meer het volgende:

> 'Deze artikelen behandelen de autonome sfeer van de landen. In deze sfeer handelen de landen zelfstandig. (...) Het zou echter een onjuist beeld oproepen, indien uitsluitend deze zelfstandige belangenbehartiging als taak van de landsorganen wordt genoemd. De landsorganen hebben mede een taak ten aanzien van Koninkrijksaangelegenheden. (...) De verbondenheid van de landen in het Koninkrijk heeft voorts enkele consequenties voor de inrichting van hun Staatsinstellingen en de functionering van hun organen'.[367]

Ook het eerste artikel van paragraaf 4 opent met een leidend principe, te weten de zelfstandigheid: 'Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen behartigen zelfstandig hun eigen aangelegenheden' (artikel 41 lid 1). Gezien de uitleg die de officiële toelichting hierbij geeft, kan men stellen dat het Statuut uitgaat van een relatieve zelfstandigheid. Immers, de landen van het Koninkrijk dienen rekening te houden met de gezamenlijke belangen oftewel de Koninkrijksaangelegenheden (vgl. art. 41 lid 2 en paragraaf 2) en de Landen moeten rekening houden met elkaar (vgl. paragraaf 3). De officiële toelichting zegt daarom dat de verbondenheid van de Landen in het Koninkrijk consequenties voor de mate van hun zelfstandigheid heeft. Aldus presenteert het Statuut de zelfstandigheid van de Landen binnen de eenheid van het Koninkrijk.

Een ander aspect dat in paragraaf 4 tot uitdrukking komt en dat vanuit het Caribisch perspectief besproken moet worden, betreft het Nederlanderschap.

[366] *Idem*, p. 15.
[367] *Idem*, p. 15.

Zoals reeds gesteld, garandeert het Statuut in artikel 3 lid 1 sub c het Nederlanderschap voor de bevolkingen van Suriname en de Nederlandse Antillen. Daarbij blijft volgens de officiële toelichting voor Nederlands Nieuw-Guinea de kwalificatie 'onderdaan niet-Nederlander' wel gehandhaafd.[368] Deze toekenning van het Nederlanderschap geeft volledige gelijkheid tussen enerzijds de bevolkingen van Suriname en de Nederlandse Antillen en anderzijds de bevolking van Nederland. Hiermee is een onmisbaar onderdeel van de wens van Da Costa Gomez verwezenlijkt. Immers, in de theorie van Da Costa Gomez vormt het Nederlanderschap de basis voor een autonoom vertegenwoordigend orgaan dat zich bezighoudt met de specifieke lokale aangelegenheden, terwijl de Staten-Generaal zich bezighoudt met de algemene aangelegenheden:

> 'De Staten-Generaal bepalen zich tot algemeene wetgeving en een bijzonder locaal volksorgaan behartigt de belangen van ieder staatsdeel. T.a.v. de regeling der algemeene aangelegenheden zal rekening gehouden worden met de wenschen van het bijzonder locaal volksorgaan.'[369]

Door de toekenning van het Nederlanderschap aan de Caribische bevolkingen is artikel 79 Grondwet (1922) volledig toepasbaar op de bevolkingen van Suriname en de Nederlandse Antillen en vertegenwoordigen de Staten-Generaal aldus 'het geheele Nederlandsche volk.' Het enige wat dan nog mist aan de verwerkelijking van de theorie van Da Costa Gomez, is een bepaling waarin tot uitdrukking komt dat alle Nederlanders binnen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen op gelijke wijze hun politieke rechten kunnen uitoefenen. Het Statuut lijkt dit volledig te verwezenlijken door in plaats van verschillende nationaliteiten in het Koninkrijk toe te laten in artikel 46 te bepalen dat het Nederlanderschap in Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen gelijke toegang geeft aan alle Nederlanders tot alle vertegenwoordigende lichamen in Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen. In de officiële toelichting bij artikel 46 wordt bevestigd dat in het Statuut de Staten-Generaal en de Staten van respectievelijk Suriname en de Nederlandse Antillen nevengeschikt zijn en daarmee principieel anders dan de vertegenwoordigende lichamen van de decentrale overheden: 'Het actief kiesrecht voor vertegenwoordigende lichamen – derhalve niet alleen voor de Staten-Generaal en de Staten, doch ook voor de lagere lichamen – komt slechts toe aan Nederlanders.'[370]

[368] *Kamerstukken II* 1953-1954, 3517, nr. 1-3, p. 10.
[369] Da Costa Gomez 1935, p. 132.
[370] *Kamerstukken II* 1953-1954, 3517, nr. 1-3, p. 16.

Dan is er nog het bestuurlijk toezicht in paragraaf 4. Buiskool aanvaardt uitdrukkelijk deze vorm van toezicht vanuit de Nederlandse regering en de Nederlandse wetgever, voorzover Suriname niet over voldoende bestuurskracht of economische draagkracht beschikt. Hij merkt hier wel bij op dat Nederland bij dit soort bevoegdheden de plicht heeft om Suriname te helpen om bestuurskrachtig en economisch draagkrachtig genoeg te worden om op eigen benen te staan.[371] De officiële toelichting op het Statuut onderschrijft deze visie van Buiskool volledig:

> 'Het ingrijpen zal slechts geschieden, indien in het land zelf geen redres plaats vindt. Het behoeft geen betoog, dat een ingrijpen vanwege het Koninkrijk er steeds op gericht moet zijn de landsorganen weer normaal te doen functioneren.'[372]

Ook Da Costa Gomez maakt in zijn visie ruimte voor bestuurlijk toezicht. Hij stelt dat de Caribische Koninkrijksdelen op Nederland blijven aangewezen vanwege 'zijn grootere politische machtsmiddelen en financiën'.[373] Op basis hiervan kan aan Nederland vanwege de bredere schouders ook toezicht op Suriname en Curaçao worden toegekend (subsidiariteit). Echter, helder moet blijven dat dit toezicht enkel mogelijk is in het kader van het borgen van het algemeen Koninkrijksbelang en nimmer in het kader van een zuiver intern Nederlands belang:

> 'Bij conflict van het algemeen belang van de Staat met het algemeen belang van het staatsdeel, zal het algemeen belang van den Staat voorrang hebben, aangezien het algemeen belang van het geheel voorrang moet hebben boven het algemeen belang van een deel. Wij meenen, dat verder, bij conflict van het algemeen belang van Curaçao en het belang van het Rijk [in Europa – RSdN], het algemeen belang van Curaçao (...) ook voorrang moet hebben.'[374]

In dit licht strookt de opdracht aan Nederlandse organen om 'de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur' te waarborgen (art. 43 lid 2) volledig met de visies van Buiskool en Da Costa Gomez, zolang maar helder blijft dat Nederland met toezichtbevoegdheden geen hogere rechten heeft ten aanzien van Suriname en de Nederlandse Antillen, maar een bijzondere plicht om deze fundamentele waarden in het Koninkrijk te waarborgen.

[371] Buiskool 1937, p. 108.
[372] *Kamerstukken II* 1953-1954, 3517, nr. 1-3, p. 15.
[373] Da Costa Gomez 1935, p. 45.
[374] Da Costa Gomez 1935, p. 165.

In dit licht zijn zowel artikel 50 als artikel 51 van het Statuut in de lijn met de opvattingen van Buiskool en Da Costa Gomez. Immers, in artikel 50 lid 1 krijgt de regering in de functie van 'hoofd van het Koninkrijk' de bevoegdheid om 'wetgevende en bestuurlijke maatregelen' in de Caribische Koninkrijksdelen die de eenheid en het algemeen belang van de Staat in gevaar brengen, te schorsen en te vernietigen. In artikel 51 lid 1 is de ratio achter het actief ingrijpen in de Caribische Koninkrijksdelen juist het feit dat ze tekortkomen in bestuurskracht of economisch draagkracht.

2.6 *Het Statuut als verwezenlijking van de Caribische visie*

Geconcludeerd kan worden dat de uitgangspunten en uitwerkingen voor een hervormd Koninkrijk zoals Buiskool en Da Costa Gomez deze hebben geformuleerd, terug te vinden zijn in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. De drie thema's die uit het werk van Buiskool en Da Costa Gomez gedestilleerd kunnen worden – te weten: zelfstandigheid, eenheid en subsidiariteit – komen steeds terug in het Statuut. In de preambule worden deze beginselen aangeduid met de termen *het Koninkrijk der Nederlanden, zelfstandig* en *wederkerige bijstand*. Op het niveau van paragraafindeling (met weglating van de inleiding en de slotbepalingen) worden deze drie beginselen nogmaals onderstreept en steeds in het eerste artikel van elke paragraaf vooropgesteld. Daarbij wordt steeds de nadruk op gelegd dat deze beginselen niet los staan van elkaar.

Ook inhoudelijk blijft het gehele Statuut consistent met deze uitgangspunten. Immers, in de inleidende paragraaf komt in artikel 1 de eenheid tot uitdrukking, in artikel 2 de zelfstandigheid van Suriname en de Nederlandse Antillen, terwijl in de artikelen 3, 4 en 5 de subsidiariteit tot uitdrukking komt door de toekenning van staatstaken aan de Koninkrijkspartner met de breedste schouders.

In paragraaf 2 wordt de eenheid vooropgesteld in artikel 6. Vervolgens komt in de regeling omtrent de behartiging van de Koninkrijksaangelegenheden (art. 7 e.v.) tot uitdrukking dat het Statuut rekening houdt met de bestuurskracht van Suriname en de Nederlandse Antillen. Daarom eist het Statuut niet meer van hen dan participatie in de Koninkrijksaangelegenheden middels een advies dat garandeert dat de Nederlandse organen bij de uitoefening van hun Koninkrijksplichten de belangen van Suriname en de Nederlandse Antillen naar behoren kunnen meenemen. Met andere woorden, de plicht om de gezamenlijke belangen te behartigen, komt volledig op de schouders van het bestuurskrachtigere Nederland te rusten. Met betrekking tot de bijdragen in de kosten van de behartiging van de gezamenlijke belangen eist het Statuut niet anders: er wordt uitdrukkelijk rekening

gehouden met de economische draagkracht van Suriname en de Nederlandse Antillen, terwijl het leeuwendeel van de kosten op de brede schouders van Nederland wordt gelegd (art. 35).

In paragraaf 3 komt subsidiariteit in de schijnwerpers te staan. Maar hierbij wordt ook steeds gewezen op de eenheid in het Koninkrijk (art. 38 lid 2 en 40) en in paragraaf 4 komt de zelfstandigheid van de landen tot uitdrukking, maar niet zonder te wijzen op de beperkingen die de eenheid in het Koninkrijk en de subsidiariteit met zich brengen ten aanzien van die zelfstandigheid. In dit alles mag niet vergeten worden dat het Statuut vooronderstelt dat de bindmiddelen die deze verhoudingen in stand houden niets minder zijn dan de Koning en het Nederlanderschap. Zo bekeken, kan het Statuut worden gezien als een volledige weerslag van de concepten van Buiskool en Da Costa Gomez.

3 Conclusie

In het vorige en in dit hoofdstuk is onderzocht wat de ideeën van Buiskool en Da Costa Gomez waren met betrekking tot een hernieuwd Koninkrijk en de context waarin deze ideeën ontwikkeld zijn. Vervolgens is bezien of het Statuut vanuit hun visie geïnterpreteerd kan worden. Daarbij is gebleken dat een interpretatie van het Statuut vanuit het perspectief van Buiskool en Da Costa Gomez een veel consistenter geheel maakt dan wanneer het Statuut bezien wordt vanuit de in de vorige hoofdstukken behandelde federale visie. Zonder een nader historisch onderzoek in te stellen doet de congruentie van het Statuut met de visies van Buiskool en Da Costa Gomez neigen tot de conclusie dat het Statuut hun visies die ze in de jaren 30 van de vorige eeuw hebben geformuleerd, meeneemt en daarbij bewust de koepeltheorie verwerpt. Aldus had het Statuut anno 1954 vanuit Caribisch perspectief geprezen kunnen worden als verwezenlijking van een concrete oplossing voor de koloniale problematiek.

Bij de opening van de Tweede Ronde Tafelconferentie op 3 april 1952 – bijna vier jaren na de eerste conferentie en de verwerping van de daaruit voortgevloeide concept-Rijksgrondwet van Logemann – bleek er een grote eensgezindheid te bestaan omtrent het ontwerp-Statuut (de Schets en het Werkstuk) tussen de Nederlandse delegatie, Buiskool als voorzitter van de Surinaamse delegatie en Da Costa Gomez als voorzitter van de Curaçaose delegatie. De voorzitter van de Nederlandse delegatie en minister van Uniezaken en Overzeese Rijksdelen, de landbouweconoom en KVP-er Leonard A.H. Peters, sprak tijdens die gelegenheid onder meer de volgende woorden:

> ‘De integratie in het Koninkrijk van twee Rijksdelen, welke *tot voor kort* geen zelfstandige status hadden, het toekennen van een geëigende plaats aan die Rijksdelen in de organen van het Koninkrijk en het verlenen van een passende invloed daarin aan die Rijksdelen is een gewichtig vraagstuk, dat naast kennis van zaken rustig en duurzaam overleg vereist. (…) Het is onze zaak, allen van ons drieën, een nieuwe rechtsorde te vestigen, een rechtsorde in het Koninkrijk. Het is onze zaak het Koninkrijk *te handhaven* als een rechtsstaat in al zijn delen. (…) Bij herhaling en onomwonden hebben zowel Suriname als de Nederlandse Antillen uitgesproken, dat zij de band met het Huis van Oranje niet willen verbreken en binnen het Koninkrijk willen blijven [cursiveringen RSdN].’

Buiskool, die ook bij de voornoemde gelegenheid het woord heeft gevoerd, bevestigde niet enkel de woorden van Peters, maar onderstreepte daarbij het belang van subsidiariteit in een nieuwe rechtsorde in het reeds bestaande Koninkrijk:

> ‘Met grote belangstelling heeft onze delegatie beluisterd hetgeen door u [dit is Peters – RSdN] gezegd werd omtrent de onderlinge bijstand, in het bijzonder met betrekking tot de mogelijkheden voor Suriname. Wij realiseren ons, dat de openlegging van ons land een taak is van zodanige omvang, dat zij *de eigen krachten te boven gaat*. Met erkentelijkheid nemen wij kennis van uw verklaring, dat Nederland hierin bijstand kan en wil verlenen. Wij zullen gaarne overleg plegen om te komen tot een vorm van *coöperatie*, welke ons beide landen zal bevredigen [cursiveringen RSdN].’

Niet alleen Buiskool was tevreden met het voorstel in het ontwerp-Statuut. Over de reactie van Da Costa Gomez hierop vertellen Oostindie en Klinkers het volgende: ‘Da Costa Gomez juichte het stuk toe: “Ik heb zoëven de schets voor een Statuut van Suriname en de Nederlandse Antillen gelezen. ’T is een juweel! Ik ben volledig bevredigd. Met enkele grepen wordt een nieuw en waarachtig Koninkrijk geschapen”.’[375]

Deze woorden staan haaks op de visie dat Suriname en de Nederlandse Antillen vanuit pragmatische overwegingen het concept-Logemann dusdanig hebben aangelengd dat het onherkenbaar is geworden. Immers, er lijkt eerder sprake te zijn geweest van een geheel nieuw concept, gebaseerd op ideeën ontwikkeld door Caribische denkers, waarvoor de tijd kennelijk rijp was. Het feit dat de Antilliaanse politicus Jonckheer deze ideeën niet onderschreef – zoals in de inleiding van het vorige hoofdstuk is aangegeven – bewijst niet dat het Statuut afweek van

[375] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 121.

de Antilliaanse wensen, maar van de politieke wensen van onder meer de Democratische Partij waarvan Jonckheer vanaf de oprichting in 1944 voorzitter was.[376] Hetzelfde gold in Suriname. Buiskool is volgens Van Helsdingen na terugkomst van de Tweede Ronde Tafel Conferentie in de Statenvergadering van 25 augustus 1952 fel aangevallen voor 'zijn beleid als Voorzitter van de delegatie'. Van Helsdingen vertelt verder dat Buiskool zich tegen de kritiek verdedigde, maar zich vervolgens ook terugtrok uit de Surinaamse delegatie 'wegens gezondheidsredenen'.[377]

Het feit dat Buiskool en Da Costa Gomez naast rechtswetenschappers ook politici waren die namens respectievelijk de Surinaamse en de Antilliaanse delegaties spraken en het feit dat Peters, voorzitter van de Nederlandse delegatie, lid van de Katholieke VolksPartij (KVP) en in het kabinet-Drees/Van Schaik minister van Uniezaken en Overzeese Rijksdelen was, geven de totstandkomingsgeschiedenis van het Statuut een politieke dimensie die meegenomen moet worden in de beoordeling welk Koninkrijksconcept en welke Koninkrijksstructuur men uiteindelijk in het Statuut beoogd heeft te codificeren.

Daarbij dient verder rekening te worden gehouden met het feit dat ook Logemann politicus was die een duidelijke agenda nastreefde.[378] Voor de Tweede Wereldoorlog behoorde hij in Nederlands-Indië tot *de Stuw*, een vereniging voor (linkse) progressieve bestuurders en hoogleraren die federale opvattingen aanhingen.[379] Na de oorlog werd hij minister van Overzeese Gebiedsdelen in het kabinet Schermerhorn/Drees I en daarna ongeveer een jaar Tweedekamerlid voor de Partij van de Arbeid.[380] Logemanns staatsrechtelijk denken werd in belangrijke mate bepaald door de idee dat de constitutie de staat in het leven roept en dat de staat daarbij gezien moet worden als een gezagsorganisatie met geconcentreerd gezag dat gelegitimeerd wordt door de soevereiniteit van het volk.[381] Juist hierin verschillen de opvattingen van Logemann – en wat dat betreft ook die van Hoogers – van de oorspronkelijke koepeltheorie van Van Vollenhoven, die de 'koepel' uitdrukkelijk niet afleidde uit een daad van de grondwetgever, maar uit het historisch gegroeide: 'De tekst van de Grondwet doet "alles (...) om de zaak te verduisteren"; zij die niet geloven in het Koninkrijk als afzonderlijke rechtsgemeenschap hebben

[376] Vgl. http://www.parlement.com/id/vg09llzeaiq6/e_efrain_jonckheer, laatst geraadpleegd oktober 2016.
[377] Van Helsdingen 1957, p. 136.
[378] Santos do Nascimento & Van Bogaert 2014, p. 61-64.
[379] Locher-Scholten 1981, p. 118 e.v.
[380] Zie http://www.parlement.com/id/vg09ll2y54uh/j_h_a_johann_logemann, laatst geraadpleegd in oktober 2016 en Fasseur 2013 (I).
[381] Vgl. Van der Burg 1993, p. 32, zie m.n. voetnoot 9.

zich dan ook "laten misleiden door de redactie der grondwet"', aldus Efthymiou over Van Vollenhoven.[382]

Logemann past Franse staatsrechtelijke theorieën toe op zijn algemene staatsleer, het Nederlands-Indisch en het Nederlands staatsrecht.[383]Hierdoor is de vraag gerechtvaardigd of Logemann geen rechtspolitieke keuze maakt bij zijn interpretatie van het Statuut en of hij daarbij niet eerder het door hem gewenste recht weergeeft in plaats van een beschrijving van de bedoeling van het Statuut zelf.[384] Immers, Logemann geeft zelf aanleiding voor deze vraag, wanneer hij als argumenten voor de door hem wenselijk geachte rechterlijke toetsing van rijkswetten aan het Statuut aandraagt dat het Statuut het karakter heeft van een oprichtingsakte en een federaalachtige structuur heeft.[385] Daarbij geeft Logemann zelf expliciet toe dat deze keuze voor constitutionele toetsing een 'rechtspolitieke keuze' is,[386] terwijl hij elders tevens expliciet stelt dat het maken van dergelijke rechtspolitieke keuzes in de rechtswetenschap niet problematisch is: voor hem is rechtswetenschap immers het bedrijven van rechtspolitiek.[387]

Het is derhalve zeer wel denkbaar dat het Statuut vanuit een bepaalde dogmatiek is opgesteld die Logemann niet zinde en dat hij daarom – mogelijk geforceerd – heeft geprobeerd zijn federale visie los te laten op het Statuut. Dit is des te meer waarschijnlijk nu Logemanns Rijksgrondwet door het kabinet Drees/Van Schaik is verworpen en – wanneer we Borman mogen geloven – men bij de Tweede Rondetafel Conferentie het over een volledige andere boeg heeft gegooid:

[382] Efthymiou 2005, p. 458.

[383] Logemann 1948, p. 70, p. 75 en 78; Logemann 1947, p. 6 en Logemann 1955, p. 439.

[384] Vgl. Jackson 2012, p. 71, waar zij een aantal bijzondere valkuilen van het beoefenen van rechtsvergelijkend staatsrecht beschrijft, waaronder 'the tendency [in het staatsrecht – RSdN] to conflate normative with positive claims about what is and is not constitutional.'

[385] Logemann 1955, p. 439.

[386] *Idem*, p. 438.

[387] 'Politiek is het partij kiezen voor sociale doeleinden, die men waardevol acht, alsmede het nastreven dier doeleinden' (Logemann 1948, p. 27) terwijl 'de opklimming van "hier en nu werkende rechtsoordelen" tot "hier en nu geldend recht" een objectiverings- en schiftingsproces insluit, dat om te beginnen ten volle voor de verantwoordelijkheid van de wetenschappelijke waarnemer schijnt te komen.' Hierin ligt volgens Logemann logisch gezien 'een sprong van het relatieve naar het absolute, van de ene zijnswijze naar de andere, die als zodanig nooit te verantwoorden is' (Logemann 1948, p. 31). In overeenstemming hiermee veroordeelt Logemann niet, maar constateert hij enkel dat wanneer '[d]e wetenschapsman (...) voor de bedoeling tegen de practijk opteert' deze jurist 'rechtspolitiek [bedrijft]' (Logemann 1948, p. 36). Hetzelfde zien we bij het geval dat bestuur en rechter twisten over de ratio van een bepaald wettelijk voorschrift. In dit geval meent Logemann het volgende: 'Geen theoretische overweging dwingt de wetenschap in dit geval tot partij kiezen in de ene of andere richting. Tenzij een der partijen feitelijk het gebeuren blijkt te beheersen, zal en mag de keuze der wetenschap politiek zijn' (Logemann 1948, p. 37).

> 'Van dat concept [Rijksgrondwet – RSdN] werd (...) door de Nederlandse regering definitief afscheid genomen. De regering nam om de besprekingen weer op gang te brengen het initiatief tot de opstelling in 1950 van een "Schets van een Statuut, regelende de status van Suriname en de Nederlandse Antillen in het Koninkrijk der Nederlanden". De nadruk werd daarbij gelegd op een zo eenvoudig mogelijke constructie waarbij zoveel mogelijk gebruik werd gemaakt van bestaande organen. Dit leidde tot een document van een totaal andere opzet dan de ontwerp-rijksgrondwet vertoonde. (...) Geen afzonderlijk, boven de landen geponeerd Koninkrijk met eigen organen, maar aanwijzing van een beperkt aantal aangelegenheden die voor het gehele Koninkrijk behartigd zouden worden door bestaande Nederlandse organen, waarbij voor die gelegenheid aangepaste procedures zouden worden gevolgd.'[388]

We kunnen ons verder afvragen of ook de overige federalisten een rechtspolitieke keuze maken wanneer zij het Statuut als stichtingsakte en daarmee als product van een *pouvoir constituant* interpreteren. Nap, bijvoorbeeld, geeft toe dat er verschillende 'ideeën leefden rondom regelgeving voor het Koninkrijk in de jaren voorafgaand aan de uiteindelijke fundering van het Koninkrijk in het Statuut', terwijl hij er vervolgens voor kiest om enkel in te gaan op het concept-Logemann.[389] Alsof dat niet genoeg was, voegt hij als bijlage bij zijn analyse ruim 30 bepalingen uit dat concept toe. Er wordt echter geen woord besteed aan de visies van Buiskool en Da Costa Gomez, noch aan de Schets of het Werkstuk.[390] Ondertussen is de grootste kritiek vanuit de federale invalshoek op het Statuut dat men *afgeweken* is van de concept-Rijksgrondwet van Logemann. Het lijkt me van tweeën één: óf het Statuut heeft de uitgangspunten van de concept-Rijksgrondwet meegenomen óf niet.

Een en ander brengt ons terug bij de vraag of het Statuut wel een product is van het federale denken of dat in de boezem van het kabinet-Drees/Van Schaik er andere uitgangspunten de boventoon hebben gevoerd. Wanneer we ons realiseren dat het kabinet-Drees/Van Schaik een coalitie was tussen de 'Roden' en de 'Roomsen' en dat het concept van de socialist Logemann is verworpen, zou het allicht in de reden kunnen liggen dat bij de tweede poging om een nieuwe rechtsorde binnen het Koninkrijk tot stand te brengen de katholieken de boventoon hebben gevoerd. Het feit dat de voorzitter van de Nederlandse delegatie, Peters, lid was van de KVP, zou daartoe een indicatie kunnen zijn. Dit brengt ons dan weer terug

[388] Borman 2012, p. 5-6.
[389] Nap 2003, p. 12.
[390] Nap 2003, p. 169 e.v.

bij het citaat van Oostindie en Klinkers dat reeds aan het eind van het derde hoofdstuk werd aangehaald en waar het volgende werd gesteld:

> 'De voorbereidingscommissie bestond uit Van Schaik en Van der Grinten (beide bewindslieden uit het voorgaande kabinet), Van Helsdingen, Pos, en Gorsira's opvolger, mr. N. Debrot. (...) De SG van Algemene Zaken mr. C.L.W. Fock, had bezwaren tegen de samenstelling van de commissie: "Ik acht deze procedure niet zonder gevaar aangezien het ambtelijk element, en daardoor de regering, in deze commissie slechts door de heer Van Helsdingen is vertegenwoordigd, hetgeen gezien de aard van de heer Van Helsdingen in wezen betekent dat de regering niet is vertegenwoordigd. Tenslotte staan mr. Van Schaik en mr. Van der Grinten volledig onafhankelijk ten opzichte van de regering. Het ontwerpen van een concept-Statuut betekent in wezen dat de regering aan dit concept min of meer vast zit, waar een dergelijk ontwerp tot stand zal zijn gekomen in de aanwezigheid van de twee vertegenwoordigers uit de West." Tevens wees Fock erop dat "reeds drie van de vijf leden van de commissie rooms-katholiek zijn". Drees zag er van af de samenstelling van de commissie opnieuw in bespreking te brengen.'[391]

Onderzocht zal aldus moeten worden of het Statuut dan kennelijk een katholiek document is. In het volgende hoofdstuk zal daarom worden ingegaan op de totstandkoming van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (1954), waarbij met name zal worden gekeken naar de politieke krachten die daarbij een centrale rol hebben gespeeld en de ideeën die daarin de boventoon hebben gevoerd.

[391] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 255-256, noot 130.

HOOFDSTUK 6

Het Statuut: een politiek en juridisch document[392]

1 Inleiding

'Het Statuut (...) is een document dat als resultaat van een politiek onderhandelingsproces geprezen kan worden, maar dat niet in alle opzichten een logisch en evenwichtig opgebouwde constitutionele basisregeling kan worden genoemd. Op verschillende punten vertoont het Statuut door zijn tweeslachtigheid een onduidelijke structuur.'[393] Borman prijst hier het Statuut als het resultaat van een geslaagd onderhandelingsproces tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen. De keerzijde van de geslaagde onderhandelingen is volgens hem echter het feit dat het Statuut daardoor op plaatsen ambigu en duister is. Borman verklaart de uiteindelijke innerlijke tegenstrijdigheid in het Statuut aan de hand van het feit dat de onderhandelingen aanvankelijk hadden geleid tot een concept-Rijksgrondwet, waarin een zuivere federale structuur was uitgewerkt, maar dat vervolgens Nederland allerlei praktische bezwaren had tegen deze federale structuur:

> 'Was de beoogde Koninkrijksstructuur niet te zwaar voor een Koninkrijk dat behalve uit Nederland slechts zou bestaan uit Suriname met (toen) 200 000 inwoners en de zes Antilliaanse eilanden met in totaal een nog geringere bevolking? Legde die structuur niet te veel beslag op de beperkte personele capaciteiten van de Landen overzee? Werd dit wel een levensvatbaar systeem? Werd het niet te duur? Kortom: kon het niet wat simpeler?'[394]

[392] Zie Van der Hoeven 1959, p. 389. Van der Hoeven stelt hier dat '[b]ij herhaling is betoogd, dat het Statuut "een politiek, en geen gaaf juridisch document" is, en dat het Statuut "niet krampachtig als een doctrinaire juridische tekst, doch als een politiek staatsstuk tegen de achtergrond van zijn wordingsgeschiedenis moet worden geïnterpreteerd". Men vindt dergelijke opmerkingen ook wel van regeringszijde. Het komt mij voor, dat in het algemeen de daarin gemaakte tegenstelling onaanvaardbaar is. Tussen juridische zuiverheid en staatkundige praktijk kan wel eens een tegenstelling bestaan.' Van der Hoeven meent echter dat 'het gerechtvaardigd is te onderzoeken of niet de praktische oplossing tevens de juridisch zuivere is.'

[393] Borman 2012, p. 26.

[394] Borman 2012, p. 4.

Vanwege deze praktische bezwaren heeft Nederland een nieuwe structuur ontworpen die het karakter had van een samenwerkingsverband, waarin Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen op hetzelfde niveau met elkaar het Koninkrijk zouden vormen: 'In deze constructie verrichten organen van het grootste land een aantal taken die voor de landen gezamenlijk van belang zijn, op een wijze waarbij de belangen van de kleinere landen gewaarborgd zijn', aldus Borman.[395] Echter, ook deze heldere oplossing is niet verwezenlijkt. Volgens Borman zou er tijdens het onderhandelingsproces tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen, vanwege 'postkoloniale gevoeligheden' de zuiver nevengeschikte samenwerkingsconstructie zijn gecombineerd met elementen van een federale structuur, welke hebben geleid tot 'onlogische en niet voldoende doordachte oplossingen'. Borman stelt dat daarom de uiteindelijke vormgeving van het Statuut te weinig rekening houdt met de feitelijke ongelijkheden tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen.[396]

Kortom, omdat de Caribische Koninkrijksdelen het Nederlandse voorstel te koloniaal vonden klinken, zouden de onderhandelingen hebben geleid tot een Statuut dat tegelijkertijd een nevengeschikte samenwerkingsstructuur en een federale structuur beoogde in te stellen; door de interregionale onderhandelingen is het Statuut met andere woorden uiteindelijk een innerlijk tegenstrijdig document geworden.

Deze visie lijkt ervan uit te gaan dat de Caribische Koninkrijksdelen aan de onderhandelingstafel machtig genoeg waren om het door Nederland voorgestelde Statuut te denatureren tot een innerlijk tegenstrijdig document en dat Nederland zijn machtige positie aan diezelfde onderhandelingstafel zou hebben prijsgegeven. Borman zelf geeft echter daarentegen aan dat Nederland in allerlei opzichten een overwicht had ten aanzien van de Caribische Koninkrijksdelen. Daarin staat hij niet alleen. Vanwege het feit dat Nederland in historisch, economisch en politiek opzicht een overwicht heeft, zijn de Caribische Koninkrijksdelen volgens Hoogers en De Vries feitelijk niet meer dan een 'constitutionele appendix van het Koninkrijk in Europa'.[397] Het lijkt dan ook plausibeler dat Nederland zijn feitelijk overwicht juist heeft ingezet om een bepaalde uitkomst van het onderhandelingsproces af te dwingen. De hypothese dat Nederland het Statuut zelf heeft geconcipieerd en ook heeft afgedwongen, lijkt bovendien door Oostindie en Klinkers te worden bevestigd, wanneer zij beschrijven hoe Nederland de West tot zijn standpunt overhaalde:

[395] Borman 2012, p. 25.
[396] Borman 2012, p. 25.
[397] Hoogers & De Vries 2002, p. 38.

> 'Kernkamp [schreef] de kentering in de Surinaamse houding mede toe aan de Nederlandse weigering om over structurele ontwikkelingshulp te praten zolang Suriname nog aandrong op opname van het recht van secessie in het Statuut. Het kabinet besloot nu Suriname financiële steun te verlenen voor een Tienjarenplan en het Brokopondo-project, hetgeen inderdaad kon worden gezien als beloning voor de snelle Surinaamse goedkeuring van het ontwerp-Statuut.'[398]

Kennelijk was het ontwerp-Statuut niet het product van onderhandelingen en een gezamenlijke zoektocht naar de beste oplossing voor de Koninkrijksverhoudingen, maar product van de Nederlandse regering. Immers, volgens deze passage lijkt de Nederlandse regering stevig op zijn strepen te hebben gestaan voor wat betreft het ontwerp-Statuut. Er lijkt geen ruimte te hebben bestaan voor concessies aan Suriname en Nederland ging zelfs zo ver om de verlening van structurele ontwikkelingshulp afhankelijk stellen van de Surinaamse goedkeuring.

Als het zo is dat Nederland het Statuut zelf heeft geconcipieerd en ook heeft afgedwongen, is het merkwaardig dat het Statuut innerlijk tegenstrijdig is. Immers, de redactie van het Statuut is dan het product van één entiteit – de Nederlandse regering – die daarbij één beleid volgt, namelijk het beleid van het zittende kabinet. Daarbij dient er rekening te worden gehouden met het feit dat regeringsbeleid in belangrijke mate afhankelijk is van de samenstelling van het zittende kabinet en van de portefeuille- en taakverdeling tussen de vertegenwoordigers van de verschillende politieke partijen in dat kabinet. Voor het ontwerp-Statuut zou dit betekenen dat de redactie ervan in hoge mate bepaald zou zijn door politieke processen in Nederland zelf en slechts in zeer geringe mate door een onderhandelingsproces tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen.

Het zijn weer Oostindie en Klinkers die belangrijke aanwijzingen geven voor de stelling dat het Statuut daadwerkelijk product is van een intern Nederlands politiek proces. Immers, Oostindie en Klinkers leggen uit dat Nederland aan het begin van het totstandkomingsproces van het Statuut het zelfbeschikkingsrecht van de overzeese Koninkrijksdelen aankondigde als uitgangspunt voor het Nederlands beleid, terwijl Nederland aan het eind van hetzelfde totstandkomingsproces van gedachte was veranderd en toen – tegen de uitdrukkelijke wensen van Suriname in – belet heeft dat het zelfbeschikkingsrecht tot uitgangspunt van het Statuut zou worden gemaakt en daarin zou worden opgenomen.[399] Deze politieke dimensie van het totstandkomingsproces van het Statuut wordt door Croes als volgt bevestigd: 'Ondanks de steun van Drees [voor opneming van het zelfbeschikkingsrecht

[398] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 136.
[399] Oostindie en Klinkers 2001, p. 78.

in de preambule van het Statuut – RSdN] gingen de confessionele partijen, onder aanvoering van de KVP, niet akkoord. De KVP wilde geen steun verlenen aan een Statuut waarin het recht op zelfbeschikking (...) was opgenomen.'[400]

Wanneer we de interne Nederlandse politieke dimensie van het totstandkomingsproces van het Statuut verder uitdiepen, zien we dat na de Tweede Wereldoorlog de sociaal-democraat Willem Drees één van de belangrijkste naoorlogse Nederlandse politici werd. Hij heeft tien jaar lang, van 7 augustus 1948 tot 22 december 1958, het premierschap gedragen en hij staat bekend als diegene die de basis legde voor de verzorgings- en welvaartsstaat in Nederland.[401] Zijn persoonlijk politiek succes is tevens het verhaal van het politiek succes van de socialistische c.q. sociaal-democratische politieke stroming in Nederland. Immers, participatie van de sociaal-democraten in kabinetten was vóór de Tweede Wereldoorlog praktisch ondenkbaar. Redenen daarvoor zijn onder meer dat de sociaal-democraten zelf lange tijd samenwerking met andere partijen hebben afgewezen en dat andere politieke partijen huiverden om met hen samen te werken. Die huivering om met socialisten samen te werken vond haar wortels in de overtuiging dat het socialisme een revolutiedreiging in zich droeg en in de principiële bezwaren die confessioneel Nederland had tegen het antichristelijk en het republikeinse karakter van het socialisme.[402]

Dat socialisten na de Tweede Wereldoorlog een ongekende invloed op het Nederlandse regeringsbeleid verkregen, betekent niet dat de conflicten tussen sociaal-democraten en confessionelen waren opgelost. Volgens Lucardie begon de afbrokkeling van de verzuiling in Nederland pas vanaf 1960 in een stroomversnelling te geraken.[403] Het feit dat katholieken en sociaal-democraten vlak na de oorlog intensief hebben samengewerkt, heeft meer te maken met enerzijds een gevoel van verantwoordelijkheid voor de wederopbouw en anderzijds het feit dat de uitwerking van sociaal-democratische en katholieke uitgangspunten vaak in hoge mate compatibel is, terwijl tegelijkertijd socialisten en katholieken voor wat betreft uitgangspunten het vaak principieel met elkaar oneens waren en bovendien grote animositeit ten opzichte van elkaar vertoonden. Een voorbeeld van het diepe verschil van mening en zelfs gevoelens van vijandschap tussen beide kampen wordt gegeven door Van der Goes van Naters die na de Tweede Wereldoorlog lange tijd fractievoorzitter voor de PvdA was, terwijl tegelijkertijd Romme

[400] Croes 2006, p. 17.
[401] Bosmans 2013.
[402] Zie http://www.parlement.com/id/vh8lnhrpfxu8/sociaal_democratische_arbeiderspartij, laatst geraadpleegd oktober 2016, en Drees 1983, p. 53-54.
[403] Lucardie 2007, p. 55 e.v.

fractievoorzitter was voor de KVP. In zijn biografisch werk laat Van der Goes van Naters zich als volgt over Romme uit:

> ‘Romme was een vijand van de democratie, ook al maskeerde hij dat later heel aardig. Voor de oorlog had hij een – oranje – brochure geschreven, Erfelijk nationaal Koningschap, met onder andere de kreet: “De koning, leidsman van het mondige volk”. (...) Dadelijk na de oorlog publiceerde hij een andere brochure, Nieuwe Grondwetsartikelen. Die heb ik later in de Kamer ter sprake gebracht: het was werkelijk te erg! De Kamer zou niet meer bij algemeen kiesrecht worden gekozen: men kan slechts een openbare functie bekleden, het recht van drukpers uitoefenen, een vereniging oprichten of een vergadering houden, áls – als men het “geestelijk fundament van het Koninkrijk aanvaardt, dat wil zeggen, als men “God erkent als zijn eerste Oorzaak en laatste Doel” en dat men “belijdt zijn volkomen afhankelijkheid van zijn Schepper”. “De bevordering van de ere Gods is voorwerp van de aanhoudende zorg der Overheden.” We zaten dus weer dik in de theologie; een opgedrongen theologie.’[404]

Dit conflict bleef gewoonlijk onder de oppervlakte. Doorgaans was er geen reden om de samenwerking tussen sociaal-democraten en katholieken te verstoren door terug te grijpen op uitgangspunten. Doch, de na de Tweede Wereldoorlog aan de kantlijn staande en wellicht verbitterd geraakte oorlogspremier en *elder statesman*, Gerbrandy, vertelt dat het naoorlogse probleem van het conflict met de radicale nationalisten in Nederlands-Indië de grote meningsverschillen boven water haalde: ‘bij de behandeling van dit probleem [het probleem Nederlands-Indië – RSdN] tot de diepste vragen van staatsrecht en staatkunde en ofschoon beide partijen [de KVP en de PvdA – RSdN] gemeen hadden dat zij niet afwijzend stonden tegen de nieuwe machtsdragers overzee, bestond er over die diepste vragen van staatkunde tussen beide partijen het grootst denkbare verschil van overtuiging.’[405]

Wanneer er principiële verschillen bestonden tussen de KVP en de PvdA, die zich juist manifesteerden op het punt van het beleid ten aanzien van de overzeese Koninkrijksdelen, rijst de vraag wat dat verschil in uitgangspunt was en of dat verschil in uitgangspunt een rol van betekenis heeft gespeeld bij de totstandkoming van het Statuut en, zo ja, welke rol. Ter beantwoording van deze vraag zal ik in de volgende paragraaf ingaan op de vraag wat de fundamentele uitgangspunten van de sociaal-democraten en de katholieken waren die – in het bijzonder in het kader van de dekolonisatieproblematiek – tegen elkaar opbotsten. Vervolgens wil ik in

[404] Van der Goes van Naters 1980, p. 159.
[405] Gerbrandy 1951, p. 90.

de derde paragraaf nagaan of en, zo ja, hoe deze uitgangspunten een rol hebben gespeeld bij het totstandkomingsproces van het Statuut. In paragraaf 4 zal ik dan het Statuut onder de loep nemen vanuit de invalshoek van de partij die verantwoordelijk moet worden geacht voor de redactie van het ontwerp-Statuut. In de vijfde en tevens laatste paragraaf volgt tot slot een korte samenvattende conclusie.

2 Uitgangspunten van sociaal-democraten en van confessionelen

2.1 *Inleiding*

Om te kunnen beoordelen of en, zo ja, op welke wijze de uitgangspunten van sociaal-democraten en/of katholieken een rol hebben gespeeld bij de redactie van het Statuut, is uiteraard eerst enig zicht noodzakelijk op de fundamentele uitgangspunten ten aanzien van de overzeese Koninkrijksdelen die de sociaal-democraten respectievelijk de katholieken erop na hielden. In deze paragraaf zal ik daarom op die aspecten ingaan. Daarbij zal er eerst ingegaan worden op de uitgangspunten van de sociaal-democraten ten aanzien van dekolonisatie (par. 2.2). Vervolgens zullen de uitgangspunten van de confessionelen in het algemeen ten opzichte van het staatsrecht en de hervorming van het Koninkrijk worden besproken; daarbij zal vervolgens in het bijzonder aandacht worden geschonken aan de uitgangspunten van de katholieken (par. 2.3).

Onder het begrip 'confessionelen' wordt hier overigens alle christelijke denominaties verstaan die zich op de een of andere wijze politiek hebben uitgedrukt in Nederland. Hoewel er tussen deze denominaties verschillen van mening bestaan over bijvoorbeeld theologie, christologie, antropologie etc., is de basis gemeenschappelijk. Er zal dieper worden ingegaan op de katholieke opvattingen voor wat betreft maatschappij en staat, daar in de jaren na de Tweede Wereldoorlog de KVP een significante rol gespeeld heeft in het Nederlandse dekolonisatieproces.

2.2 *Nederlandse sociaal-democraten en de overzeese Koninkrijksdelen*

Het *Repertorium van de sociale wetenschappen* onderscheid de volgende karakteristieke kenmerken die het socialisme van andere maatschappelijke 'strevingen' onderscheiden:

> '*a*. Bezorgdheid over, c.q. protest tegen het lot der misdeelden, de behoeftigen en verdrukten in de samenleving; *b*. veroordeling deswege van de bestaande sociale orde als onrechtvaardig; *c*. pleidooi voor een rechtvaardiger maatschappelijke orde, die tot meer gelijkheid, c.q. een klasseloze samenleving voert; *d*. overtuiging, dat deze rechtvaardiger orde bereikbaar is en bevorderd wordt door een collectieve regeling van leven en arbeid op coöperatieve grondslag i.p.v. onbeperkte individuele wedijver; *e*. bereidheid, deze fundamentele sociale transformatie door te voeren.'[406]

Lucardie legt uit dat socialisten ervan uitgaan dat de mens een redelijk wezen is 'dat in aanleg in staat is zijn lot in eigen handen te nemen'. Op basis hiervan streven zij naar een daadwerkelijke gelijkheid en vrijheid van het individu die alleen bereikt kan worden wanneer men bereid is de saamhorigheid te dienen, hetgeen beperkingen oplegt aan de individuele vrijheid. In overeenstemming met deze overtuigingen – vrijheid, gelijkheid en saamhorigheid – streefden Nederlandse socialisten in de twintigste eeuw naar vermindering van de ongelijkheid tussen arm en rijk en hebben zij een belangrijke bijdrage geleverd aan de opbouw van de sociale verzorgingsstaat.[407] Naast verwezenlijking van dit sociaal-economisch beleid in Nederland, hebben zij ook een belangrijke invloed gehad op de emancipatie van politiek uitgesloten en onderdrukte bevolkingsgroepen in Nederland. Lucardie beschrijft hoe vooraanstaande socialisten zoals Troelstra zich hebben ingespannen voor de kennelijke verwezenlijking van de volkssoevereiniteit door verdergaande democratisering van Nederland via parlementaire weg: 'Naast algemeen kiesrecht zou het volk ook het recht moeten hebben door middel van een referendum of volksstemming aan wetgeving deel te nemen', aldus Lucardie.[408] De uitgangspunten van de sociaal-democraten in Nederland kunnen hierdoor binnen de context van de eerste helft van de twintigste eeuw niet alleen vooruitstrevend, maar zelfs revolutionair worden genoemd.

Men zou verwachten dat socialisten in Europa en Nederland aan het front zouden staan van het streven tegen de politieke uitsluiting en overheersing van de overzeese Koninkrijksdelen in de Oost en de West. Van Doorn wijst er echter op dat de koloniale kwestie voor de sociaal-democratie een bron van verlegenheid was en beschrijft daarbij onder meer het volgende:

[406] Schaper 1958, p. 111.
[407] Lucardie 2007, p. 22-23.
[408] Lucardie 2007, p. 27.

> ‘Op het internationaal sociaal-democratisch congres dat in 1929 in Brussel werd gehouden, werd (...) onmiddellijke opheffing van de koloniale status ontraden, tenzij de ontwikkeling van het overheerste volk voldoende ver was gevorderd. Men kwam dan ook heel handzaam tot een rubricering van volken naar ontwikkelingsniveau, waarbij de meest gevorderden onmiddellijke onafhankelijkheid konden genieten, de “koloniën met ontwikkelde kultuur” op een toezegging mochten rekenen, terwijl de “koloniën met onontwikkelde kultuur” geduld moesten oefenen. Niemand kon “het terugvallen tot een staat van primitieve barbaren” rechtvaardigen.’[409]

Deze zienswijze staat geheel in de lijn van de Europese *civilizing mission* en de *ethische politiek*. Hier komt bij dat volgens Van Doorn de hele publiciteit en activiteit met betrekking tot de koloniën door de sociaal-democraten aan enkele specialisten werd overgelaten; voor de Tweede Wereldoorlog waren dat H.H. van Kol, Ch.G. Cramer, J.E. Stokvis, D.M.G. Koch, J. van Gelderen en P.J. Schmidt. Na de Tweede Wereldoorlog waren dat J. de Kadt, W. Schermerhorn, J.A. Jonkman en J.H.A. Logemann. Van de laatste twee mannen zegt Van Doorn dat zij ‘te weinig sociaal-democratisch ogen om (tot nog toe) het *Biografisch Woordenboek van het Socialisme* te halen.’[410]

Dit beeld van Van Doorn stuit op het standpunt van Joop den Uyl dat het socialisme de leiding heeft als het gaat om de uitwerking van het democratisch beginsel op sociaal en internationaal gebied, waarbij Den Uyl het Indonesische vraagstuk uitdrukkelijk als voorbeeld noemt.[411] Inderdaad mag de, op zichzelf genomen juiste, kritiek van Van Doorn enigszins genuanceerd worden. Immers, terwijl Nederland zich bleef vastklampen aan zijn koloniën, hebben socialisten reeds voor de Tweede Wereldoorlog, maar met name daarna stappen ondernomen ten behoeve van de onafhankelijkheid van de overzeese volkeren (in de Oost) en discontinuïteit van het koloniaal staatsrecht, dat beheerst werd door een confessionele, ethische politiek. Reeds in 1933 stelde de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (oftewel de SDAP; de voorloper van de PvdA) in haar Resolutie en Verkiezingsprogram het volgende onder punt 22.a.:

> ‘Ontwikkeling tot zelfbestuur van de overzeesche gewesten onder inheemsche leiding als overgang naar de onafhankelijkheid. Democratiseering van

[409] Van Doorn 1999, p. 487.
[410] Van Doorn 1999, p. 484. Zie het *Biografisch Woordenboek van het Socialisme en de Arbeidersbeweging in Nederland* (BWSA), URL: https://socialhistory.org/bwsa/, laatst geraadpleegd oktober 2016.
[411] Den Uyl 1978, p. 67.

> den Volksraad. Uitbreiding van het kiesrecht en van het aantal te kiezen leden voor den Volksraad, in de eerste plaats ter versterking van den Indonesischen volksinvloed.'[412]

De grondslag voor deze onafhankelijkheid van de overzeese Koninkrijksdelen was het zelfbeschikkingsrecht dat volgens de sociaal-democraten aan alle overzeese volkeren toekwam. De officiële erkenning van dit zelfbeschikkingsrecht zou een radicale breuk met het koloniaal staatsrecht betekenen en de weg vrijmaken voor nieuwe verhoudingen tussen de volkeren binnen het Koninkrijk. Deze verhoudingen zouden volledig in het teken moeten staan van juridische gelijkheid. Daarom werd in het programma van de PvdA bij de eerste Tweede-Kamerverkiezingen na de Tweede Wereldoorlog in 1946 onder punt 3 het volgende gesteld:

> 'Erkenning van het zelfbeschikkingsrecht der bevolking van de overzeese gebiedsdelen. Voor de naaste toekomst, ter liquidatie van de koloniale verhoudingen, het snel tot stand brengen, in vrijwillige samenwerking, ener staatkundige hervorming, op de grondslag van zelfregering van de delen van het Koninkrijk op voet van gelijkwaardigheid, in gecoördineerd Rijksverband.'[413]

In overeenstemming met dit partijprogram stelt Drees dat sociaal-democraten in de periode vlak na de Tweede Wereldoorlog steeds geijverd hebben voor het zelfbeschikkingsrecht van de overzeese Koninkrijksdelen: 'moreel hebben we als socialistische ministers voortdurend gehandeld naar wat, vanaf toen ik jong in de politiek kwam, steeds mijn standpunt is geweest: dat Indonesië recht had op volledige vrijheid.'[414] De onmiddellijk na de oorlog verworven invloed van de sociaal-democraten op het regeringsbeleid werd dan ook meteen ingezet om een nieuw beleid ten aanzien van de overzeese gebiedsdelen te lanceren. De minister van Overzeese Gebiedsdelen, Logemann (PvdA),[415] kondigde reeds in 1946 het nieuwe beleid aan dat inhield dat 'de toekomstige structuur van het Koninkrijk zou zijn gebaseerd op het recht van zelfbeschikking'.[416]

[412] Jungman & Van Iterson 1934, p. 123-126.
[413] Zie http://pubnpp.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/verkiezingsprogramma/TK/pvda1946/pvda46.pdf, laatst geraadpleegd oktober 2016.
[414] Drees 1983, p. 97-98.
[415] Oostindie en Klinkers 2001, p. 30.
[416] Radiorede Logemann van 10 februari 1946, zoals geciteerd bij Oostindie en Klinkers 2001, p. 78.

Dit zelfbeschikkingsrecht hield volledige juridische pariteit in tussen Nederland, Nederlands-Indië, Suriname en de Nederlandse Antillen,[417] hetgeen door de opvolger van Logemann als minister van Overzeese Gebiedsdelen, Jonkman (PvdA),[418] werd bevestigd: 'Ideëel is de verhouding van Nederland ten opzichte van Oost- en West-Indië volkomen gelijk. De verplichtingen en banden worden niet beïnvloed door aantal op oppervlakte.'[419]

De reden waarom volgens sociaal-democraten het zelfbeschikkingsrecht volledige juridische pariteit inhoudt, is omdat dit zelfbeschikkingsrecht een uitvloeisel is van het revolutionair concept 'volkssoevereiniteit'.[420] Deze volkssoevereiniteit berust op de soevereiniteitsconceptie van Bodin, welke een extern en een intern aspect kent. Extern kan een soeverein aan niemand ondergeschikt zijn; andere soevereinen kunnen derhalve enkel aan deze soeverein nevengeschikt zijn. Terwijl intern geldt dat iedere persoon of entiteit ondergeschikt is aan de soeverein en daarom zelf geen soeverein kan zijn.[421] In deze interne rechtsorde hebben buiten deze rechtsorde staande entiteiten niets te zoeken (non-interventie).

De sociaal-democraten wisten zich in deze theorie gesterkt door een gezamenlijke verklaring van de Britse premier Churchill en de Amerikaanse president Roosevelt, uitgevaardigd op 14 augustus 1941, genaamd *Atlantic Charter*, waarin zij in artikel 3 het volgende aankondigden:

> 'they [Churchill en Roosevelt – RSdN] respect the right of all peoples to choose the form of government under which they live; and they wish to see sovereign rights and self-government restored to those who have been forcibly deprived of them'.[422]

Logemann, die na zijn ministerschap hoogleraar in Leiden werd, legt uit dat de theorie van volkssoevereiniteit de beste oplossing is voor het bewerkstelligen van machtsbeperking binnen de staat. Alle andere vormen van legitimatie van staatsgezag – waaronder dynastiek gefundeerd gezag – kunnen volgens Logemann ontaarden in onbeperkte macht:

[417] Terminologisch zuiverder is het om hier te spreken van de kolonie Curaçao, aangezien de benaming van de kolonie Curaçao grondwettelijk pas in 1948 is omgezet in de Nederlandse Antillen.

[418] Oostindie en Klinkers 2001, p. 30.

[419] Jonkman tijdens een vergadering op 6 juli 1946 met delegaties uit Suriname en de Nederlandse Antillen, zoals geciteerd bij Oostindie en Klinkers 2001, p. 88-89.

[420] Vgl. Oostindie en Klinkers 2001, p. 78.

[421] Vgl. Van der Pot 2014, p. 16-17.

[422] Brinkley & Facey-Crowther 1994, p. xvii.

> 'Typisch anders ligt dit bij het gezag krachtens representatie. Hier is de gedachte van een groep, die zich organiseert en dus de grenzen bepaalt van het gezag, dat zij aan vertegenwoordigers toevertrouwt. Het staatsvolk geeft zijn beperkt mandaat in de constitutie; de staatsorganisatie bestaat uit gebonden pouvoirs constitués. Volk en staat staan hier tegenover elkaar (...). Het geven van de constitutie heet dan ook aanvankelijk aan geen vormen gebonden; deze gezagsdaad van het volk valt buiten de rechtsorde, die daardoor juist wordt opgericht.'[423]

Deze visie op volkssoevereiniteit die soevereiniteit als absoluut conceptualiseert en die tot uitdrukking komt in het leerstuk van de *pouvoir constituant*, heeft in ieder geval twee verschillende gevolgen voor opvattingen over staatsrecht en staatkunde.

Het eerste gevolg is dat deze theorie noopt tot een principieel onderscheid tussen enerzijds de grondwetgever en anderzijds de wetgever en andere staatsorganen. Reden daarvoor is dat de grondwetgevende macht, de *pouvoir constituant*, bij het volk berust. Deze grondwetgever is de originaire rechtsschepper, die – zoals Logemann in boven geciteerde passage aangeeft – nimmer gebonden kan zijn aan het recht en de rechtsorde, maar die door middel van de constitutie de rechtsorde in het leven roept. Daarmee is de constitutie de oprichtingsakte van de rechtsorde, van de staat. De door de constituerende macht in het leven geroepen staatsorganen zijn daarentegen niet meer dan product van de scheppingsdaad van het volk. Zij zijn *pouvoirs constitués* en als zodanig altijd ondergeschikt aan het soevereine volk en altijd gebonden aan het recht. Toegepast op bijvoorbeeld Indonesië, betekent deze theorie dat het Indonesische volk door middel van een constitutie een Indonesische staat met zijn organen in het leven moet roepen. De interne dimensie van absolute soevereiniteit brengt met zich dat de Indonesische staat uitsluitend ondergeschikt is en blijft aan het soevereine Indonesische volk.

Het tweede gevolg van adoptie van het leerstuk van de *pouvoir constituant* betreft de externe dimensie van absolute soevereiniteit. De externe dimensie van een absolute soevereiniteitsconceptie noopt tot aanvaarding van volledige nevengeschikte verhoudingen ten opzichte van andere soevereinen. Daarom betekent het leerstuk van de *pouvoir constituant* voor de verhouding tussen Nederland en Indonesië volledige pariteit. Dit betekent niet alleen dat een samenwerking tussen Nederland en Indonesië voor wat betreft de samenstelling van eventuele gemeenschappelijke organen geheel symmetrisch vorm moet worden gegeven, maar bovendien dat – indien een band tussen Nederland en Indonesië zou worden gecreëerd – Nederland en Indonesië samen alleen een confederatie zouden kunnen

[423] Logemann 1948, p. 76.

vormen. Immers, de Nederlandse en de Indonesische rechtsorde blijven exclusief onderworpen aan hun respectievelijke soevereinen. Daarom is vanuit het perspectief van volkssoevereiniteit staatsvorming tussen twee soevereinen conceptueel gesproken 'vloeken in de kerk'. Immers, een federale staat is vanuit het leerstuk van de *pouvoir constituant* conceptueel onzuiver, omdat de verhouding tussen volken altijd volkenrechtelijk is, terwijl staatsvorming nimmer een volkenrechtelijke handeling is, maar een originaire staatsrechtelijke handeling van een soeverein die zijn eigen rechtsorde in het leven roept. Met die rechtscheppende handeling van de soeverein hebben andere soevereinen niets te maken. Een federatie is vanuit dit perspectief een gedrocht dat een volkenrechtelijke en staatsrechtelijke structuur probeert te verenigen. Wanneer Schütze de constitutie van de Verenigde Staten bespreekt, beschrijft hij het hybride karakter van het federalisme als volgt:

> 'The dual nature of each federation, standing on the middle ground between international and national order, was thus reflected in the dual nature of its foundational document. The "federal treaty" stood between an international treaty and a national constitution. Each federation was thus a creature of international *and* national law.'[424]

Deze hybride aard van federale staten zorgt voor een onoplosbaar conceptueel probleem zolang soevereiniteit als absoluut wordt gedacht. Dit probleem legt Schütze als volgt uit:

> 'Where the sovereignty question is – definitely – answered in favour of the Union, only it has political existence. The "Union" is transformed into a sovereign State, whose legal structure may be federal but whose substance is not ("*ohne bündische Grundlage*"). Contrawise, where the sovereignty question is – definitely – answered in favour of the Member States, the political existence of the federation disappears and the Union dissolves into an international league. The normative ambivalence surrounding the location of sovereignty lay at the core of all – real – federations.'[425]

Tegen de achtergrond van deze twee consequenties van het leerstuk van de *pouvoir constituant* waren de sociaal-democraten in hun beleid ten aanzien van de overzeese Koninkrijksdelen volledig consequent in de gevolgen van de aanvaarding van het principe van volkssoevereiniteit en het daaruit voortvloeiende

[424] Schütze 2009, p. 39.
[425] Schütze 2009, p. 40.

zelfbeschikkingsrecht van volkeren. Immers, zij streefden naar de onafhankelijkheid van de overzeese Koninkrijksdelen en naar een confederale, internationaalrechtelijke verhouding tussen Nederland en Indonesië. Hiermee kwamen zij op gespannen voet te staan met de confessionelen in Nederland die soevereiniteit geheel anders opvatten en deze bovendien in de Kroon gesymboliseerd zien. Beide problemen, het volkenrechtelijke karakter van de verhouding Nederland – Indonesië en de problematiek rond de plaats van de Koning noemt Van der Goes van Naters in één adem, terwijl hij het contrast benadrukt tussen zijn sociaal-democratische visie en de confessionele visie van Romme:

> 'Altijd was er tussen Romme en mij het verschil geweest, dat hij de Nederlands-Indonesische Unie 'zwaar' wou maken (staatsrechtelijk) en ik 'licht': volkenrechtelijk. Als er al van de 'Kroon' sprake zou zijn, dan alleen als symbool, zoals de Engelsen zoiets zo mooi versieren.'[426]

Hoewel Van der Goes van Naters hier de term 'symbool' gebruikt, is het hier volstrekt duidelijk dat hij daaronder niet hetzelfde begrijpt als Romme of andere confessionelen. Voor Van der Goes van Naters betekent 'de Kroon als symbool' hetgeen tegenwoordig een 'ceremonieel koningschap' wordt genoemd.

2.3 *Confessionele uitgangspunten en de overzeese Koninkrijksdelen*

2.3.1 *Algemene confessionele uitgangspunten*

In de confessionele, Christelijke levensbeschouwing staat uiteraard het geloof in een God die de schepper is van hemel en aarde en van de mens als man en vrouw, voorop. Deze God is de Waarheid zelf en als schepper is God ook de enige, absolute soeverein. Hierdoor is de wil van God voor de mens de hoogste wet. Een gedeelte van de wil van God is voor iedereen kenbaar. Dat is het gedeelte dat zich openbaart door middel van de natuur en de rede, de zogenaamde natuurwetten. Kortom, God is de Waarheid en de auteur van de werkelijkheid – de natuur – welke naar Zijn wil is gestructureerd.[427]

Deze visie op de werkelijkheid en de waarheid belet dat confessionelen het adagium *auctoritas non veritas facit legem* kunnen onderschrijven. Immers, dit zou de essentie van God verloochenen. Dit vormt ook de reden waarom vanuit confessioneel oogpunt het volk nimmer de plaats van God kan innemen door zich

[426] Van der Goes van Naters 1980, p. 170.
[427] Vgl. Koetsier 2003, p. 39.

absoluut ongebonden boven iedere vorm van recht te stellen en zich daarmee als bron te vestigen van al het recht. Daarom noemt Groen van Prinsterer het soevereine volk van Rousseau een staatsrechtelijke afgod[428] en wijst Kuyper volkssoevereiniteit resoluut af, omdat deze in strijd is met de soevereiniteit Gods.[429]

Omdat de natuur en de werkelijkheid Gods schepping zijn en omdat Gods wil zich aan de mens (gedeeltelijk) door middel van die natuur openbaart, speelt de ondervinding een belangrijke rol in confessionele staatsrechttheorieën. Dat verklaart waarom reeds bij Van Hogendorp de ondervinding wordt ingezet als tegenpool van het leerstuk van de *pouvoir constituant*, toen Van Hogendorp stelde dat 'de leer der theorien (...) ons ongelukkig [heeft] gemaakt'.[430] Met een beroep op de ondervinding verwerpt ook de confessionele staatsrechtgeleerde De Savornin Lohman het leerstuk van de *pouvoir constituant*: 'de leer, dat de oppermacht door het volk is opgedragen en aan die opdracht haar recht van bestaan ontleent, [behoort] te worden verworpen, omdat zij strijdt met Gods Woord, en in strijd is met de werkelijkheid'.[431]

De confessionele visie postuleert niet dat de mens niet in staat zou zijn om staatsorganen in het leven roepen, maar dat de staat uiteindelijk meer is en wordt dan wat de mens kan concipiëren en instellen. Immers, de ondervinding leert dat daadwerkelijke menselijke interactie waarin de historie een belangrijke rol speelt, veel meer inhoud geeft aan een staatsbestel dan enkel en alleen dat wat de menselijke wil heeft bedoeld en voortgebracht; oftewel, in de woorden van De Savornin Lohman:

> 'Slechts door onze staatsinstellingen in verband te brengen met onze historie, verkrijgen zij kracht en leven en wordt voor het volk de grondwet iets anders dan een reglement door enige verstandige staatslieden aan onze natie aangeboden en door haar aangenomen, met opdracht aan den wetgever om zich naar dat reglement te gedragen, het uit te pluizen en uit te werken, en zóó ons volk tot ontwikkeling te brengen. Niet de grondwet zelve behooren wij lief te hebben — dat is eene phrase — maar wel onze staatsinstellingen, omdat en voor zoover ze uit het leven van ons volk zijn voortgekomen.'[432]

Omdat de Nederlandse staatsinstellingen – zoals de Koning (uit het Huis van Oranje), de Staten-Generaal en de Raad van State – in belangrijke mate historisch

[428] Sap 1993, p. 318.
[429] Sap 1993, p. 1.
[430] Colenbrander 1908, p. 81.
[431] De Savornin Lohman 1926, p. 8.
[432] De Savornin Lohman 1926, p. 28.

geconstitueerd zijn, kan de *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden* niet als hun oprichtingsakte worden gezien. In overeenstemming met deze gedachte is de Grondwet gedeeltelijk declaratoir van aard voor wat betreft de reeds bestaande instellingen en gedeeltelijk constituerend voor wat betreft onder andere bevoegdheden en procedures. De Savornin Lohman brengt deze zienswijze als volgt onder woorden:

> 'Al heeft eerst de grondwet van 1814 onze tegenwoordige staatsregeling ingevoerd, toch steunt èn het gezag van ons Koninklijk Huis èn de plaats die onze Staten-Generaal in onze staatsinstellingen innemen op hetgeen aan die grondwet is voorafgegaan. Wat in 1814 en later geschied is, sluit zich aan bij historische toestanden, en kan gezegd worden daarvan de formeele erkenning te zijn geweest.'[433]

Tijdens en na de Tweede Wereldoorlog behoorden deze denkbeelden tot de reële opvattingen van belangrijke politici. Illustratief hiervoor is hetgeen Gerbrandy, de Nederlandse oorlogspremier die zeer betrokken was bij de redactie van de radiorede van 7 december 1942 van Koningin Wilhelmina, stelt over de Nederlandse soevereiniteitsconceptie. Volgens Gerbrandy is de Nederlandse soevereiniteitsopvatting gestoeld op een Middeleeuwse rechtspraktijk die 'neergelegd is in staatsrechtelijke concepties van Rooms-Katholieken en Calvinistische denkers'.[434] De soevereiniteitsconceptie die Gerbrandy onderschrijft, is een *beperkte* soevereiniteitsopvatting. Deze soevereiniteit is aldus een fundamenteel andere soevereiniteit dan de absolute, ondeelbare en onvervreemdbare van Bodin.

Een op deze leest geschoeide staatsrechtbeoefening houdt – in de woorden van Gerbrandy – het volgende in: 'verdeling van de attributen der soevereiniteit, nuancering in haar feitelijke macht'.[435] Daarmee geeft Gerbrandy aan dat de koningin, als 'draagster van de souvereiniteit over het Koninkrijk',[436] wél kan worden opgevat als symbool van de eenheid, maar niet – zoals de vorsten van het *Ancien Régime* – als belichaming van absolute macht.

De Frans-revolutionaire staatstheorie zoekt de legitimatie van de staat en het recht in de legitieme herkomst van de staatsinstellingen; reden waarom de revolutionaire theorie de instellingen van het *Ancien Regime* abrupt tot een einde wilde brengen. De Nederlandse staatsrechtsbenadering is – volgens Gerbrandy

[433] De Savornin Lohman 1926, p. 28.
[434] Vgl. Gerbrandy 1951, p. 104.
[435] Vgl. Gerbrandy 1951, p. 104.
[436] Gerbrandy 1951, p. 58.

– daarentegen onverschillig ten aanzien van de herkomst van de historisch gegroeide instellingen. Hun legitimatie wordt niet ontleend aan hun herkomst, maar aan een bestaande historische band en aan de wijze waarop die instellingen thans functioneren:

> 'De met het Christendom verweven staatsopvatting ziet de staat als een historisch feit. De staat rechtvaardigt zich allereerst doordat hij er *is*. Misschien ontstaan met geweld of onrecht. Verjaring wist op den duur dit oorspronkelijk kwaad uit. Zijn voortbestaan wordt gerechtvaardigd doordat hij een rechtsstaat is, waarin de invloed des volks verzekerd is, zodat hij rechtsstaat blijft. Deze opvatting is, ondanks al de lasten die de staat oplegt, dankbaar dat hij er is, omdat hij vrijheid en leven beschermt. Ge behoort hem te willen en te handhaven.'[437]

Kortom, in het algemeen kan gesteld worden dat vanuit confessioneel perspectief alleen God absoluut soeverein kan zijn en dat menselijke macht altijd beperkt is. De mens heeft dientengevolge ook geen absolute macht over de natuur, de historie en de werkelijkheid en dient derhalve rekening te houden met deze natuur, historie en werkelijkheid bij de vormgeving van zijn leven en de maatschappij.

Hiermee staat de confessionele houding ten opzichte van de maatschappij diametraal tegenover de hierboven besproken revolutionaire houding die sociaaldemocraten ten aanzien van het Nederlands overzees beleid aannamen. Immers, terwijl sociaal-democraten een absolute soevereiniteit van het volk als uitgangspunt namen, nemen confessionelen een beperkte soevereiniteit als uitgangspunt, en terwijl sociaal-democraten een constitutiebegrip hanteerden dat noopte tot totale discontinuïteit met het historisch gegroeide, hanteren confessionelen een constitutiebegrip dat aansluit bij het historisch gegroeide en tevens uitdrukking vormt van continuïteit.

2.3.2 *Katholieke uitgangspunten*

Wanneer we specifiek kijken naar de katholieke visie op de maatschappij, zien we de algemene confessionele uitgangspunten terugkomen, maar tevens een aantal bijzondere gezichtspunten. Volgens de katholieke levensbeschouwing bestaat er een werkelijkheid die de eerste oorzaak en het uiteindelijke doel van alles is en die 'God' wordt genoemd.[438] De op deze manier begrepen God heeft de mens (man en vrouw) geschapen naar beeld en gelijkenis van zichzelf. Dit laatste vormt

[437] Gerbrandy 1951, p. 106.
[438] Catechismus van de Katholieke Kerk 2008, p. 28.

de grondslag voor de *menselijke waardigheid*, hetgeen onder meer inhoudt dat ieder mens onmetelijk waardevol is en dat mensen onderling voor God gelijk zijn (gelijkwaardigheid).[439]

God heeft de mens begiftigd met de rede en een eigen wil. Hierdoor is de mens een persoon met een eigen individualiteit als gevolg waarvan de mens zich kan en dient te richten op zelfontplooiing en het verrichten van goede werken.[440] Echter, de mens kan de hogere vormen van zelfontplooiing slechts bereiken in gemeenschap met de medemens. Dit betekent dat de menselijke waardigheid en individualiteit slechts adequaat bevorderd kunnen worden door zorg te dragen voor de gemeenschappen waarvan de individuele persoon deel uitmaakt.[441]

Aldus bestaat er volgens de Katholieke Kerk – zoals ook in de sociaal-democratie – een interdependentie tussen individualiteit en socialiteit. De *individualiteit* van de mens stelt hem in staat om het goede na te streven en noopt tot vrijheid, terwijl de *socialiteit* de mens noopt tot het rekening houden met zijn medemens(en). Het bestaan van deze twee dimensies in de menselijke natuur heeft een aantal belangrijke consequenties voor de katholieke visie op de maatschappij en de staat.[442]

De drie consequenties van deze levensbeschouwelijke visie die implicaties hebben voor het staatsrecht wil ik op deze plek nader belichten. De eerste is dat men de menselijke natuur moet nemen 'zoals zij werkelijk is, de reëele natuur in zijn samengestelde doch onverdeelbare eenheid', zo stelt Van der Grinten.[443] Dat wil zeggen dat een staatsrechttheorie een evenwicht moet zoeken tussen de individualiteit en de socialiteit van de mens. Ten tweede vloeien uit de socialiteit van de mens allerlei gemeenschapsverbanden, waarvan de staat slechts één uitvloeisel is. Aldus gaat de persoon vooraf aan het recht en de staat: 'De Staat met zijn gezag is dus een postulaat van 's menschen natuur. En daaruit valt ook te concludeeren tot de bestemming, het doel van de Staat', aldus Van der Grinten.[444] Met andere woorden, de staat is principieel beperkt door zijn doel om de menselijke waardigheid te dienen. Ten derde heeft de spanning tussen individualiteit en socialiteit tot gevolg dat de vrijheid van de individuele persoon beperkt en te beperken is, net als de sociale verbanden in hun gezag beperkt en te beperken zijn.[445] Immers, de mens als sociaal wezen dient niet enkel rekening te houden met zijn medemens,

[439] Vgl. Compendium van de sociale leer van de Kerk 2004, p. 72 e.v.
[440] Catechismus van de Katholieke Kerk 2008, p. 402-403.
[441] Compendium van de sociale leer van de Kerk 2004, p. 108.
[442] Vgl. Van der Grinten 1934, p. 83 e.v.
[443] Van der Grinten 1934, p. 83.
[444] Van der Grinten 1934, p. 86.
[445] Vgl. Van der Grinten 1934, p. 83.

maar de mens is bovendien op zijn medemens aangewezen om tot hogere zelfontplooiing te komen. Daarom moet de mens zorgdragen voor de sociale verbanden die het *algemeen welzijn* dienen. Het officiële *Compendium van de sociale leer van de Kerk* drukt dit als volgt uit: ‘Iedere persoon is geschapen door God, bemind en gered in Jezus Christus en vindt zijn vervulling in het scheppen van een netwerk van meervoudige relaties van liefde, rechtvaardigheid en solidariteit met andere personen terwijl hij zich inlaat met zijn verschillende activiteiten in de wereld.’[446]

Op dit conceptueel fundament postuleert de Katholieke Kerk een drietal fundamentele waarden van het sociale leven en een zestal leidende principes die tezamen de kern vormen van de sociale leer van de Katholieke Kerk. De fundamentele waarden van het sociale leven zijn waarheid, vrijheid en rechtvaardigheid. De zes leidende principes zijn eenheid, algemeen welzijn, de universele bestemming van de goederen, subsidiariteit, participatie en solidariteit.

Deze zes principes zijn afgeleid uit de Bijbel en uit een lange traditie van sociale filosofie binnen de Katholieke Kerk, maar zijn in het bijzonder uitgewerkt als reactie op het liberalisme enerzijds en het socialisme c.q. communisme anderzijds. De formulering van de katholieke houding ten opzichte van deze twee politieke stromingen vindt haar startpunt in een encycliek van paus Leo XIII uit 1891,[447] welke vervolgens in de loop van de tijd verder is uitgewerkt.[448] Omdat de katholieke sociale leer juist in de context van het liberalisme en het socialisme nader is gearticuleerd, is een kort overzicht van de zes leidende principes nuttig bij het ontwikkelen van een juiste appreciatie van de algemene katholieke houding ten opzichte van de staat en het recht.

Het eerste principe is, zoals gezegd, het principe van *eenheid*. Dit principe brengt tot uitdrukking dat de zes principes van de sociale visie van de Katholieke Kerk vele aspecten kennen die niet los van elkaar staan, maar interdependent zijn. Samen vormen deze zes principes één samenhangend geheel dat terug te voeren is op de reeds besproken menselijke waardigheid. Aldus moet er rekening worden gehouden met het feit dat de menselijke aard individualiteit én socialiteit in zich verenigt, waardoor de sociale leer gericht moet zijn op én de individuele persoon

[446] Compendium van de sociale leer van de Kerk 2004, p. 21.

[447] Het betreft hier de encycliek *Rerum novarum* (Over kapitaal en arbeid) van 15 mei 1891, zie o.a. http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/en/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html, laatst geraadpleegd oktober 2016.

[448] Compendium van de sociale leer van de Kerk 2004, p. 51. De nadere uitwerking van *Rerum novarum* is o.a. te vinden in de encycliek van Paus Pius XI van 15 mei 1931, getiteld *Quadragesimo Anno* (Over de aanpassing van de sociale orde), zie http://w2.vatican.va/content/pius-xi/en/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html, laatst geraadpleegd oktober 2016.

én de sociale verbanden waar de individuele persoon deel van uitmaakt. Eenheid betekent aldus een overkoepelende visie, waarin vereniging en evenwicht wordt gebracht tussen tegenovergestelde aspecten van de menselijke natuur.[449]

Het tweede principe is het *algemeen welzijn*. Het algemeen welzijn is een direct uitvloeisel van de sociale dimensie van de menselijke aard en van de menselijke waardigheid. Het algemeen welzijn vooronderstelt dat de individuele persoon van nature lid is van allerlei sociale lichamen. Die sociale lichamen hebben plichten ten aanzien van de individuele persoon, terwijl tegelijkertijd ook de individuele persoon plichten heeft ten aanzien van die sociale lichamen waar die persoon lid van is. Vanuit dit perspectief bestaat er naast het particulier welzijn van de individuele persoon ook een algemeen welzijn. Dit algemeen welzijn omschrijft de Katholieke Kerk als ‘het totaal van die sociale voorwaarden, waardoor zowel groepen als enkelingen hun eigen volmaaktheid vollediger en vlugger kunnen bereiken.’[450] Het algemeen welzijn overstijgt het particulier welzijn van ieder subject van een sociaal lichaam en kan enkel gezamenlijk worden bereikt, vergroot en bewaard. Aldus staat het algemeen welzijn ten dienste van de menselijke waardigheid en dienen politieke lichamen zich te richten op dit algemeen welzijn om de menselijke waardigheid te kunnen bevorderen, terwijl individuele personen zich naast hun particuliere welzijn moeten inspannen voor het algemeen welzijn.[451]

Het derde principe is de *universele bestemming van de goederen*. Dit principe houdt in dat God de aarde en alles wat daarin is voor het gebruik van alle mensen en alle volken heeft bestemd. Echter, dat de gehele aarde een universele bestemming heeft, betekent niet dat de gehele aarde enkel universeel bezit zou kunnen zijn:

> ‘Privébezit en andere vormen van private zeggenschap over goederen “geven iedereen de toch wel noodzakelijke ruimte voor autonomie van de persoon en het gezin; zij moeten beschouwd worden als een verlengstuk van de menselijke vrijheid, zij vormen zelfs tot op zekere hoogte één van de voorwaarden voor de burgerlijke vrijheden, omdat zij stimuleren tot de uitvoering van eigen taken en verplichtingen”.’[452]

Zo bezien, bevordert privébezit dat echter niet absoluut is doch beperkingen kent, de menselijke waardigheid ten aanzien van zowel de individualiteit als de

[449] Vgl. Compendium van de sociale leer van de Kerk 2004, p. 94-96.
[450] Compendium van de sociale leer van de Kerk 2004, p. 96.
[451] Compendium van de sociale leer van de Kerk 2004, p. 96-98.
[452] Compendium van de sociale leer van de Kerk 2004, p. 102.

socialiteit van de mens. Het volledig ontkennen van privébezit, daarentegen, zou het menselijke initiatief volledig uitdoven en daarmee de menselijke waardigheid geweld aandoen. Vanuit dezelfde visie geredeneerd, dienen kleinere sociale verbanden zoals het gezin, ook de ruimte te krijgen (autonomie) om deel te nemen aan het rentmeesterschap over de aarde, zodat de individuele persoon volledig tot zijn waarde komt.[453]

Dat de individuele persoon tot zijn volledige waarde komt en dat sociale verbanden hierin hun bestaansreden vinden, wordt uitgedrukt in het vierde principe: *subsidiariteit*. Voor politieke lichamen betekent subsidiariteit dat deze lichamen ten dienste moeten staan van het algemeen welzijn en dat zij niet het – op de rede en vrije wil berustende – eigen initiatief van mensen mogen vernietigen of opslokken. Immers, ook dat zou de menselijke waardigheid aantasten. Subsidiariteit betekent daarom dat grotere en hogere politieke lichamen de autonomie van kleinere sociale lichamen dienen te respecteren en zich aldus dienen te onthouden van het vernietigen of opslokken van deze kleinere sociale lichamen. Het *Compendium* formuleert dit als volgt:

> 'Evenals datgene, wat de individuen op eigen initiatief en door eigen kracht kunnen presteren, hun niet ontnomen en aan de gemeenschap opgedragen mag worden, zo is het ook een onrecht en tegelijk een ernstig nadeel, ja een verstoring van de goede orde, om datgene wat door een kleinere en ondergeschikte gemeenschap gedaan en tot stand gebracht kan worden, naar een grotere en hoger in rangorde staande gemeenschap te verwijzen.'[454]

Nader geconcretiseerd betekent subsidiariteit enerzijds een inspanningsplicht voor de grotere politieke gemeenschappen om de kleinere gemeenschappen te ondersteunen, te bevorderen en te helpen ontwikkelen door middel van economische, institutionele en juridische bijstand, en anderzijds een onthoudingsplicht ten aanzien van alles wat *de facto* de levensruimte, het initiatief, de vrijheid en de verantwoordelijkheid van de kleinere gemeenschappen zou beperken en verdringen.[455]

Aldus is het subsidiariteitsbeginsel beoogd als waarborg voor de menselijke waardigheid, vanuit de gedachte dat individuele personen en kleinere gemeenschappen hun functies moeten kunnen vervullen, zonder onaanvaardbare interventie door de grotere gemeenschappen. Echter, het is mogelijk dat kleinere gemeenschappen op bepaalde momenten niet in staat blijken om de menselijke waardigheid

[453] Vgl. Compendium van de sociale leer van de Kerk 2004, p. 100-108.
[454] Compendium van de sociale leer van de Kerk 2004, p. 109.
[455] Compendium van de sociale leer van de Kerk 2004, p. 109.

te bevorderen en het algemeen welzijn te verzorgen. Hiervan is sprake in situaties waarin een ernstige verstoring van het evenwicht of van de rechtvaardigheid in de gemeenschap optreedt welke de kleinere gemeenschap zelf niet het hoofd kan bieden. In deze gevallen kan het gerechtvaardigd zijn dat de grotere gemeenschap *plaatsvervangend* optreedt. Dit plaatsvervangend optreden vindt zijn rechtvaardiging in het uitzonderingskarakter van de situatie. Daarom kan plaatsvervangend optreden enkel tijdelijk van aard zijn en mag dit niet langer duren dan absoluut noodzakelijk is voor redres van de problemen waarmee de kleinere gemeenschap kampt. Wat absoluut onaanvaardbaar is, is dat plaatsvervangend ingrijpen wordt ingezet om vormen van centralisatie te bewerkstelligen waardoor de kleinere gemeenschap wordt 'opgeslokt' en die kleinere gemeenschap haar eigen verantwoordelijkheid wordt ontnomen voor de verzorging van het algemeen welzijn.[456]

Uit het voorgaande is reeds bij herhaling het vijfde principe tot uitdrukking gekomen: *participatie*. Alle voorgaande principes vooronderstellen participatie van de individuele persoon in sociale gemeenschappen. De Katholieke Kerk definieert participatie als volgt: 'Participatie is een plicht die bewust door allen moet worden vervuld, met zin voor verantwoordelijkheid en gericht op het algemeen welzijn'.[457] Deze participatie bevordert de menselijke waardigheid, omdat deze plicht tot participatie de mens in staat stelt om tot grotere hoogtes te groeien. Bewustzijn van de bijdrage van sociale verbanden aan de ontwikkeling van de individuele persoon leidt tot erkenning van de interdependentie enerzijds tussen personen onderling en anderzijds tussen individuele personen en verschillende sociale lichamen. Bewustzijn van de bijdrage die de individuele persoon kan leveren aan de bevordering van allerlei sociale verbanden leidt tot de erkenning dat de individuele persoon niet enkel zijn eigen welzijn dient na te streven, maar ook het algemeen welzijn, zelfs als bij dit streven naar het algemeen welzijn het eigenbelang van de persoon niet onmiddellijk evident is.

Dit laatste komt tot uitdrukking in het zesde principe, te weten de *solidariteit*. Solidariteit kan begrepen worden als het beginsel dat de individuele persoon en de individuele politieke gemeenschap er niet enkel voor zichzelf zijn. Immers, men is er ook voor elkaar. Daarom geeft het beginsel van solidariteit een reden waarom individuele personen en individuele politieke lichamen hulp verlenen en dienen te verlenen aan andere individuele personen c.q. individuele politieke lichamen, ook wanneer er door die hulp op het eerste gezicht geen enkel eigen belang wordt gediend.[458]

[456] Compendium van de sociale leer van de Kerk 2004, p. 110-111.
[457] Compendium van de sociale leer van de Kerk 2004, p. 111.
[458] Compendium van de sociale leer van de Kerk 2004, p. 113-117.

2.3.3 *Confessionele uitgangspunten en het dekolonisatiebeleid*

Uit het voorgaande blijkt dat confessionele staatsrechttheorieën geen model voor staatsvorming kennen zoals dat het geval is bij het leerstuk van de *pouvoir constituant*. Daarom hanteren confessionelen in beginsel enkel een aantal basisuitgangspunten en -waarden die op elk politiek systeem toegepast kunnen worden en daarmee dat politiek systeem als het ware kunnen 'kerstenen'. Dat heeft te maken met de confessionele overtuiging dat Jezus niet gekomen is om een politiek systeem te vestigen en dat Jezus zijn volgelingen de opdracht heeft gegeven om het zout der Aarde te zijn.[459]

Omdat confessionelen geen politiek model nastreven, is het moeilijker om de confessionele invloed in de politiek te bespeuren. Immers, de confessionele invloed blijkt veel eerder uit de verdediging van christelijke uitgangspunten en waarden, een afwijzing van de revolutionaire theorieën (denk bijvoorbeeld aan de *Anti-Revolutionaire* Partij, ARP) en de bevestiging van het historisch gegroeide (denk bijvoorbeeld aan de Christelijk *Historische* Unie, CHU), dan uit de keuze voor een of andere kant-en-klare constitutionele oplossing. Dit zien we ook terug in de politieke discussies omtrent dekolonisatie in de periode na de Tweede Wereldoorlog. Daar blijkt de confessionele invloed juist uit onder andere de frustratie van de sociaal-democraten over het feit dat volgens de confessionelen de historisch gegroeide band met het Huis van Oranje niet gedenatureerd mag worden tot betekenisloze symboliek, dat de confessionelen de Nederlands-Indonesische Unie staatsrechtelijk en niet volkenrechtelijk wilden vormgeven en dat zij het zelfbeschikkingsrecht niet in het Statuut opgenomen wilden zien.

3 Het Nederlands dekolonisatieproces: een strijd om uitgangspunten

3.1 *Inleiding*

Zoals uit bovenstaande paragraaf bleek, hanteerden sociaal-democraten als uitgangspunt voor hun overzees beleid en dekolonisatiepolitiek het principe van de volkssoevereiniteit en het daaruit voortvloeiende zelfbeschikkingsrecht. De vraag die hier vervolgens dient te worden beantwoord, is of en, zo ja, in welke mate de sociaal-democratische visie de koers van het dekolonisatieproces en het

[459] Vgl. Hirsch Ballin 2013, p. 32-33.

totstandkomingsproces van het Statuut heeft beïnvloed. Immers, tegelijkertijd hadden de confessionelen die – zoals de sociaal-democraten – na de Tweede Wereldoorlog grote politieke invloed hadden, een diametraal tegenovergestelde visie. Dit doet tevens de vraag rijzen of en, zo ja, in welke mate de confessionele beginselen de koers van het dekolonisatieproces en het totstandkomingsproces van het Statuut hebben bepaald.

In deze paragraaf wil ik ingaan op vijf momenten die cruciaal waren in het kader van de dekolonisatie en de totstandkoming van het Statuut. Deze momenten zullen in chronologische volgorde worden behandeld. Daarbij zal telkens aan de orde komen welke uitgangspunten een rol hebben gespeeld bij deze mijlpalen en zal de nadruk liggen op standpunten en argumenten van de eerder genoemde twee belangrijkste en beeldbepalende politieke stromingen van dat moment. De hier bedoelde cruciale momenten betreffen de problematiek omtrent het Akkoord van Linggadjati dat de Nederlandse regering op 25 november 1946 met de eenzijdig uitgeroepen *Republik Indonesia* sloot en op 20 juli 1947 opzegde (par. 3.2), de Grondwetswijziging van 1948 (par. 3.3), de concept-Rijksgrondwet van Logemann van 1948 (par. 3.4), de Interimregelingen voor Suriname en de Nederlandse Antillen (par. 3.5) en uiteindelijk de problematiek omtrent het ontwerp-Statuut (par. 3.6).

3.2 *Het Akkoord van Linggadjati*

In contrast tot hetgeen voor de Tweede Wereldoorlog koloniaal beleid was geweest, adopteerde de regering meteen na de bevrijding in 1945 een nieuwe progressieve houding ten aanzien van de overzeese Rijksdelen. Die progressieve wind begon met Schermerhorn.[460] Von der Dunk omschrijft de naoorlogse politieke houding van Schermerhorn als volgt:

> ‘Overtuigd van de absurditeit van een herstel van de vooroorlogse verhoudingen en open oog voor het fenomeen van een wereldwijd revolutionair dekolonisatieproces trachtte hij samen met de luitenant-GG dr. H.J. van Mook en de minister van Koloniën J.H.A. Logemann door een soepele politiek van onderhandelingen met de Indonesische nationalisten zowel een gewapend conflict als een volledige losscheuring van Indonesië te voorkomen. Zijn streven was tot een zelfstandig federatief Indonesië in Rijksverband volgens de conceptie van Van Mook te

[460] Von der Dunk 2013.

> komen. Een tactiek, die door de rechtse oppositiepartijen heftig werd bestreden en die ook bij het merendeel van de bevolking op onbegrip en argwaan stuitte.'[461]

In 1946 vonden de eerste naoorlogse Tweede Kamerverkiezingen plaats. Na deze verkiezingen verloren zowel Schermerhorn als Logemann het ministerschap. Echter, de door Schermerhorn en Logemann ingestelde koers werd in het nieuwe kabinet-Beel voortgezet: Logemann werd als minister van Overzeese Gebiedsdelen opgevolgd door een geestverwant en PvdA-er, te weten Jonkman[462] en daarnaast werd Schermerhorn nog in hetzelfde jaar, 1946, benoemd tot voorzitter van de Commissie-Generaal die namens de Nederlandse regering het Akkoord van Linggadjati met vertegenwoordigers van de Republiek Indonesia zou sluiten.[463]

Tegelijkertijd met deze opkomst van een progressief regeringsbeleid, ontstond er binnen het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden een gewapend conflict tussen radicale Indonesische nationalisten en Nederlandse autoriteiten. Dat conflict staat bekend als de *Indonesische kwestie*. Het conflict begon toen de radicale nationalisten twee dagen na de capitulatie van Japan aan het eind van de Tweede Wereldoorlog Indonesië onafhankelijk verklaarden onder uitroeping van de Republiek Indonesia (17 augustus 1945).[464] Aldus had een subversieve groepering met een beroep op volkssoevereiniteit het grondwettelijk koloniaal staatsrecht naast zich neergelegd. Daarmee had de Republiek zich uitdrukkelijk en onmiskenbaar uitgeroepen tot vijand van de Grondwet en het daarop berustende Nederlandse gezag.

Het is mogelijk dat wanneer na de oorlog de ethische politiek zou zijn gehandhaafd, de Nederlandse regering van meet af aan een onverbiddelijke houding zou hebben aangenomen ten opzichte van de Indonesische nationalisten. De geschiedenis verliep echter anders. Niet enkel traden Nederlandse autoriteiten in onderhandeling met de Republiek, maar zij gingen daarbij zelfs zover dat zij met de voornoemde subversieve entiteit, zonder bevoegdheidsbasis in de Grondwet, afspraken maakten over de meest gewichtige staatsrechtelijke kwesties, zoals staatsinrichting, bevoegdheden en rechtsposities. De meest sprekende en tegelijkertijd invloedrijke gezagsafspraak tussen de Nederlandse autoriteiten en de autoriteiten

[461] Von der Dunk 2013.
[462] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 30.
[463] Von der Dunk 2013.
[464] Zie bijv. http://www.afscheidvanindie.nl/archieven-onderwerpen-onderhandelingen.aspx, onder het onderwerp 'Republiek Indonesië' laatst geraadpleegd oktober 2016; vgl. tevens o.a. Houben 1996, p. 135.

van de nieuwe Republiek was het Akkoord van Linggadjati. Dit Akkoord was het resultaat van onderhandelingen gevoerd op 11 en 12 november 1946.[465]

Het gehele document ademt een revolutionaire geest, waarin volkssoevereiniteit het leidende beginsel vormt. In artikel 2 wordt uitdrukkelijk bepaald dat Indonesië een onafhankelijke en soevereine staat zou zijn:

> 'De Nederlandsche regeering en de regeering van de Republiek werken samen tot de spoedige vestiging van een souvereinen, democratischen staat op federatieven grondslag, genaamd de Vereenigde Staten van Indonesië.'[466]

Deze staat zou volgens artikel 5 op grondslag van het leerstuk van de *pouvoir constituant* in het leven worden geroepen:

> (1) De Grondwet van de Vereenigde Staten van Indonesië zal worden vastgesteld door een constitueerende vergadering, die zal zijn samengesteld uit op democratische wijze aangewezen vertegenwoordigers van de Republiek en van andere toekomstige deelgenooten der Vereenigde Staten, met inachtneming van het bepaalde in het volgend lid van dit artikel.
> (2) Partijen zullen in overleg treden omtrent de wijze van deelneming aan deze constitueerende vergadering door de Republiek, door de niet tot het gezagsgebied van de Republiek behoorende gebiedsdeelen en door de niet of onvoldoende vertegenwoordigde bevolkingsgroepen, een en ander met inachtneming van de onderscheiden verantwoordelijkheid van de Nederlandsche regeering en van de regeering van de Republiek.'[467]

Naast onderschrijving van volkssoevereiniteit als uitgangspunt voor de toekomstige constitutionele verhoudingen, ligt in deze bepalingen ook de erkenning van de Republiek als entiteit waarmee over staatsgezag onderhandeld kon worden, besloten. Maar daar bleef het niet bij. De vertegenwoordigers van de Nederlandse regering gingen verder en onderhandelden tevens over een Nederlands-Indonesische Unie en maakten zelfs afspraken voor de toekomst van het Koninkrijk der Nederlanden, zoals blijkt uit artikel 6 van het Akkoord:

> '(1) De Nederlandsche regeering en de regeering van de Republiek zullen ter behartiging van de gemeenschappelijke belangen van Nederland en Indonesië samenwerken tot de vorming van een Nederlandsch-Indonesische Unie, waardoor het Koninkrijk der Nederlanden, omvattende Nederland, Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao, wordt omgezet in genoemde Unie, bestaande eenerzijds

[465] Zie Van der Wal 1976, p. 202-217.
[466] Handelingen der Staten-Generaal 1946-1947, Bijlagen 367, nr. 2.
[467] Handelingen der Staten-Generaal 1946-1947, Bijlagen 367, nr. 2.

> uit het Koninkrijk der Nederlanden, omvattende Nederland, Suriname en Curaçao, en anderzijds de Vereenigde Staten van Indonesië.
> (2) Het vorenstaande laat onverkort de mogelijkheid tot nadere regeling van de verhouding tusschen Nederland, Suriname en Curaçao.'[468]

Deze bepaling suggereert dat het bestaande Koninkrijk omgevormd zou worden in een federale staat, bestaande uit enerzijds het Koninkrijk der Nederlanden en anderzijds de Verenigde Staten van Indonesië. Echter, gezien de voorgaande bepalingen van het Akkoord betekent deze bepaling een radicale liquidatie van de koloniale verhoudingen, door het bestaande Koninkrijk der Nederlanden zelf te liquideren. Immers, het bestaande Koninkrijk dat een staat was, zou 'omgezet' worden in een confederatie: de Nederlandsch-Indonesische Unie. Eén lidstaat van deze confederatie zou de nieuwe onafhankelijke en soevereine staat genaamd de Verenigde Staten van Indonesië zijn. De andere lidstaat van de confederatie zou een nieuwe staat genaamd 'Koninkrijk der Nederlanden' zijn, welke gevormd zou worden door Nederland, Suriname en Curaçao. Het gevolg van deze gehele operatie was niet minder dan een absolute discontinuïteit van het bestaande Koninkrijk.[469]

Deze Overeenkomst van Linggadjati ondermijnde derhalve niet alleen de Grondwet door gezagsafspraken te maken met een niet door de Grondwet gelegitimeerde entiteit, maar was bovendien een regelrechte aanval op de grondwettelijke orde in zijn totaliteit. Vanuit het perspectief van het socialistische beleid was dit in het geheel niet problematisch, omdat hiermee juist de principes van volkssoevereiniteit en het zelfbeschikkingsrecht volledig tot hun recht zouden komen, waarbij tegelijkertijd een radicale breuk met het koloniale staatsrecht zou worden bewerkstelligd. Echter, vanuit confessioneel perspectief was de radicale discontinuïteit van de bestaande rechtsorde en de vestiging van een nieuwe soeverein (het volk) in de plaats van een telg uit het Huis van Oranje onaanvaardbaar.

Aldus gebood eerbied voor het Huis van Oranje en voor de Grondwet het zoeken naar een oplossing voor het probleem waarvoor Schermerhorn c.s. de grondwettelijke orde had geplaatst. Die oplossing werd gevonden in de 'aankleding' van het Akkoord van Linggadjati, of beter gezegd 'uitkleding': de soevereiniteit van de Koning zou bevestigd moeten worden en de soevereiniteit van de *pouvoir constituant* van de Indonesische rechtsorde zou beperkt moeten worden.

De gelegenheid om het Akkoord deze confessionele injectie te geven, deed zich voor toen het Akkoord op 10 December 1946 door minister Jonkman (PvdA)

[468] Handelingen der Staten-Generaal 1946-1947, Bijlagen 367, nr. 2.
[469] Vgl. Van der Goes van Naters 1980, p. 170.

ter goedkeuring aan de Tweede Kamer werd aangeboden. De PvdA had de steun van de KVP nodig om het Akkoord aanvaard te krijgen, terwijl volgens Smit de fractievoorzitter van de KVP vervanging van de absolute soevereiniteitsconceptie door een beperkte nastreefde:

> 'Romme verlangde (...) dat de Unie een soort superstaat zou zijn ter behartiging van de haar bij artikelen 7 en 10 toegewezen belangen, in de eerste plaats liggende op het terrein der buitenlandse betrekkingen, defensie en financiën, hetgeen impliceerde dat het Uniestatuut de souvereiniteit der samenstellende leden zou moeten beperken.'[470]

Van der Goes van Naters beschrijft hetgeen toen in de Tweede Kamer gebeurde als volgt:

> 'Op dát moment kwam Romme bij mij met een concept-motie, dat 'een aantal bezwaren' zou kunnen wegnemen. Op die tekst – een gewoon geschreven papiervelletje – had ik een drietal amendementen die beoogden, het minder 'zwaar' te maken.'[471]

Die concept-motie van Romme, die bekend staat als het amendement Romme-Van der Goes van Naters, luidde als volgt: 'Overwegende, dat de regeering hiertoe dienstig acht het aangaan, met vertegenwoordigers van de regeering der Republiek Indonesië, van een wederzijdse verbintenis, met inachtneming der geldende Grondwet, tot niets meer of anders dan wat volgens de door de Commissie-Generaal opgestelde toelichting te Linggadjati is overeengekomen (...)'.[472] De grote overwinning die Romme hiermee behaalde, was een verklaring dat het Akkoord van Linggadjati de Grondwet niet opzij kon zetten, maar juist onderworpen bleef aan de grondwettelijke orde. Anders gezegd: het Akkoord betekende niet meer dan een intentieverklaring van de Nederlandse regering, waarbij is vastgesteld dat de hervormingen van het Koninkrijk niet buiten de Grondwet om zouden kunnen geschieden, maar juist vanuit de Grondwet zouden moeten komen. Hiermee had Romme een grondwetsherziening, die er in 1948 zou komen, onvermijdelijk gemaakt.

Met de zogenaamde 'aankleding' van het Akkoord van Linggadjati (het amendement Romme-Van der Goes van Naters) hadden confessionelen een politieke

[470] Smit 1952, p. 117.
[471] Van der Goes van Naters 1980, p. 170.
[472] Handelingen der Staten-Generaal 1946-1947, Bijlagen 367, nr. 5.

slag gewonnen, maar zeker nog niet de volledige strijd. In 1950 – na de soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië – stelde Logemann dat het Akkoord van Linggadjati een politiek document was en niet juridisch. Daarbij benadrukte hij dat de kwalificatie ‘politiek document’ niet betekende dat een dergelijk document juridisch bindende kracht zou ontberen: ‘ook (...) politieke documenten beogen te binden. Maar zij geven nog niet de concrete regeling van bepaalde verhoudingen tussen bepaald aangewezen rechtssubjecten; zij geven slechts uitgangspunten voor nadere rechtsvorming, welke nog een concrete gestalte moet aannemen’, aldus Logemann.[473] Logemann benadrukt hiermee het belang van politieke documenten en vooral ook van uitgangspunten in een ideële strijd die niet enkel ging om de verhoudingen tot de overzeese gebiedsdelen, maar vooral ging om de uiteindelijke vormgeving van het Nederlandse staatsrecht. Ook het nieuwe veertiende hoofdstuk van de Grondwet van 1948 kwalificeerde Logemann als politiek en niet juridisch.[474]

3.3 *De grondwetswijziging van 1948*

3.3.1 *Achtergrond*

De ontwikkelingen in Nederlands-Indië hebben, zoals reeds aan de orde is gekomen, een situatie doen ontstaan die in strijd was met (het koloniale staatsrecht in) de Grondwet. Ten aanzien van deze ongrondwettigheid bestonden in de Nederlandse politiek grofweg twee standpunten. Vanuit confessionele hoek was men weliswaar overtuigd van de noodzaak om het koloniale staatsrecht in de Grondwet volledig te herzien, maar tegelijkertijd moest de grondwettelijke orde gered en hersteld worden, waarbij de soevereiniteit van de Koning moest worden bevestigd. Vanuit sociaal-democratische hoek, daarentegen, moest de grondwettelijke orde volledig geliquideerd en daarmee gediscontinueerd worden op basis van de soevereiniteit van de overzeese volkeren en het daaruit vloeiende zelfbeschikkingsrecht. Vanuit deze socialistische invalshoek was de aloude *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden* sterk achterhaald en hooguit alleen als product van het Nederlandse volk aan te merken en derhalve enkel verbindend voor Nederland. In feite zouden er *constituantes*, grondwetgevende vergaderingen met originaire grondwetgevende bevoegdheid, moeten komen om nieuwe grondwetten voor alle Koninkrijksdelen te bewerkstelligen. Kortom, een grondwetsherziening was geheel overbodig, aangezien het tijd was voor nieuwe constitutionele grondslagen.

[473] Logemann 1950, p. 1.
[474] Logemann 1950, p. 1.

Tegen deze achtergrond van grote principiële verdeeldheid in de Nederlandse politiek stelde de regering bij KB van 29 september 1947 No. 48 een Staatscommissie in, die bekend staat als de Commissie-Beel II. Deze Commissie kreeg de opdracht te onderzoeken of een grondwetswijziging nodig was en, zo ja, 'om ter voorbereiding van de hervorming van de staatkundige structuur van het Koninkrijk de daartoe noodzakelijke bepalingen vast te stellen en de nodige voorstellen te doen'.[475]

In wezen was de vraag of een grondwetswijziging nodig was reeds door Rommes interventie bij de bespreking van het Akkoord van Linggadjati bevestigend beantwoord. Beel (KVP), premier en voorzitter van de Staatscommissie, bevestigde dit in zijn openingsrede van de Staatscommissie. Hierin stelde hij voorop dat herziening van de Grondwet geboden was vanwege '[d]e eerbied voor de Constitutie (...) zomede de noodzaak tot vernieuwing', omdat 'de divergentie tussen het huidig grondwettig staatsbestel en de feitelijke verhoudingen (...) bij de voortschrijdende ontwikkeling der politieke feiten zichtbaar breder wordt'.[476]

Feitelijk was de opdracht aan de Commissie-Beel II enkel en alleen te onderzoeken wat er precies in de Grondwet moest worden geregeld om 'de hervorming van de staatkundige structuur van het Koninkrijk' mogelijk te maken en daarmee de grondwettelijke orde te redden van haar ondergang. Diegenen die geloofden in de noodzaak om een regeling in de Grondwet op te nemen om de overgang naar een hervormd Koninkrijk mogelijk te maken, werden aanhangers genoemd van het zogenaamde *positieve stelsel*. Aanhangers van het *negatieve stelsel* daarentegen vonden dat in de Grondwet het zelfbeschikkingsrecht van de overzeese volken zou moeten worden erkend. Daarmee zou tevens bevestigd worden dat de Grondwet enkel Grondwet was van Nederland en onverbindend ten aanzien van die overzeese volken.[477]

3.3.2 *De Commissie-Beel II: positief of negatief?*

Volgens aanhangers van het negatieve stelsel was de oude Nederlandse Grondwet aldus obsoleet geworden. Jonkman stelde bijvoorbeeld dat de rede van Koningin Wilhelmina van 7 december 1942 in strijd was met de Grondwet en dwong tot

[475] Van Helsdingen 1957, p. 64.

[476] Notulen Commissie-Beel II (eerste plenaire vergadering), p. 1.

[477] Logemann legt als volgt uit wat het betekende om aanhanger van het 'negatieve stelsel' te zijn: 'D.w.z. ik stond voor, dat de grondwet zich te dezen tot de erkenning van de emancipatie der overzeese gebieden zou beperken en zich niet zou uitspreken over de inhoud der nieuwe rechtsorde' (Logemann 1950, p. 3).

constitutionele vernieuwingen op grondslag van de volkswil.[478] In dezelfde zin stelde Logemann het volgende: 'De Oost is al geëmancipeerd, de Koninklijke rede gaat er klaarblijkelijk van uit. Wij hebben geen noodzaak de in het positief ontwerp opgenomen beginselen in de Grondwet vast te leggen'.[479]

In deze geest stelden de aanhangers van het negatieve stelsel dat er eigenlijk een nieuwe Grondwet voor Nederland moest komen, zoals er ook grondwetten voor de overzeese Koninkrijksdelen moesten worden ontworpen.[480] Immers, niet alleen was de Grondwet door de feiten obsoleet geworden, bovendien was een Nederlandse autoriteit, zoals de grondwetgever, niet gerechtigd de basis te leggen voor de rechtsordes van de overzeese Koninkrijksdelen.[481]

Het negatieve stelsel ging aldus uit van een grondwetsvergadering met originaire (grond)wetgevende bevoegdheid, oftewel een duidelijke uitdrukking van het leerstuk van de *pouvoir constituant*. Omdat deze vergadering originaire (grond) wetgevende bevoegdheden zou hebben, kon de Grondwet dergelijke vergaderingen wel *erkennen* (overigens zonder enig rechtsgevolg), maar niet regelen. Illustratief voor deze visie is de volgende genotuleerde opmerking van Van der Goes van Naters tijdens de vierde bijeenkomst van de Commissie-Beel II:

> 'De Heer van der Goes van Naters heeft bezwaar tegen de Constituante (...) in de tegenwoordige Grondwet gefundeerd. Spreker voelt dan meer voor de oplossing in het ontwerp-Logemann, waar alleen van Statuut(en) wordt gesproken. Een Constituante gaat historisch bijna steeds over in een Legislatieve ; spreker acht dit gevaarlijk en weinig passend in een volksdemocratie als wij kennen. Mr. van der Goes van Naters wil instemmen met de hier gegeven positieve omschrijving van het doel, maar dit te laten uitlopen op een in de Grondwet verankerde Constituante gaat hem te ver.'[482]

[478] Zie bijvoorbeeld Jonkman tijdens de eerste plenaire vergadering van de Commissie-Beel II (Notulen Commissie-Beel II (eerste plenaire vergadering), p. 2): 'De Koninklijke rede *in strekking tegen onze Grondwet ingaande* dwingt tot een Statuut voor het integrale Koninkrijk waarbij het in Linggadjati overeengekomene niet zal kunnen worden omgaan [cursivering – RSdN].' Tijdens deze vergadering stelde hij tevens (Notulen Commissie-Beel II (eerste plenaire vergadering), p. 4): '(...) onze Grondwet is gebouwd op een eenzijdige verhouding; de Koninklijke rede heeft het Koninkrijk op meer zuilen gezet, de Grondwet laat hier in de steek.'

[479] Notulen Commissie-Beel II (derde plenaire vergadering), p. 4.

[480] Zie Notulen Commissie-Beel II (eerste plenaire vergadering), p. 3-4 in samenhang met Notulen Commissie-Beel II (tweede plenaire vergadering), p. 1.

[481] Vgl. Notulen Commissie-Beel II (derde plenaire vergadering), p. 4 en Notulen Commissie-Beel II (zesde plenaire vergadering), p. 2.

[482] Notulen Commissie-Beel II (vierde plenaire vergadering), p. 2.

In deze passage heeft Van der Goes van Naters bezwaren tegen de binding van de *constituante* aan de Grondwet, juist omdat in het leerstuk van de *pouvoir constituant* de *constituante* een originaire grondwetgevende bevoegdheid heeft en derhalve niet aan normen gebonden kan worden.

Fractieleider voor de Katholieke VolksPartij (KVP), Romme, reageerde op het standpunt van Van der Goes van Naters (en Logemann) dat de Grondwet geen normen kon bevatten die de *constituante* zou binden. Daarbij betoogde Romme dat als 'men legaal tot de transformatie van het Koninkrijk [wil] komen', dat dan 'de vrijwilligheid voorop staat' en dat alle betrokken partijen de nieuwe rechtsorde moeten willen.' Echter, dan vervolgt hij met een enigmatische uitspraak: 'Hier is geen Legislatieve, zoals de Heer van der Goes van Naters vermoedt. Hoe een eventuele Legislatieve er uit zal zien zal reeds vaststaan vóór de Constituante optreedt.'[483] Logemann en Van der Goes van Naters hadden kunnen overgaan tot het uitleggen dat dát juist het probleem was, omdat het theoretisch niet mogelijk is om de *constituante* te binden. Echter, geen van beiden reageerden verder op het commentaar van Romme. Het enige dat Logemann ten aanzien hiervan nog zei, alvorens op een ander onderwerp over te stappen, is als volgt genotuleerd: 'Prof. Logemann acht dit punt duidelijk'.[484]

Hiermee was het punt niet opgelost. Tegenover de stelling dat een Nederlandse autoriteit niet gerechtigd was om de fundamenten van de nieuwe verhoudingen te regelen, is het volgende confessionele standpunt genotuleerd: 'Prof. Duynstee merkt daartegenover op, dat de Kroon gerechtigd is de structuurwijziging te volbrengen'.[485] Reden hiervoor is simpel: confessionelen gaan uit van een uit de historie voortgekomen autoriteit die in het Koninkrijk boven de conflicterende belangen staat. Daarom bleven, zoals blijkt uit de volgende passage, sociaal-democraten strijden om zo min mogelijk in de Grondwet te regelen en de regels beperkt te houden tot de erkenning van het zelfbeschikkingsrecht van de overzeese volken en confessionelen om in de Grondwet de continuïteit van het historisch gegroeide Koninkrijk bevestigd en de grondslagen voor de hervorming van dit Koninkrijk in de Grondwet opgenomen te zien:

> 'Prof. Logemann verzoekt een principiele uitspraak over de emancipatie-gedachte als fundament.

[483] Notulen Commissie-Beel II (vierde plenaire vergadering), p. 2.
[484] Notulen Commissie-Beel II (vierde plenaire vergadering), p. 3.
[485] Notulen Commissie-Beel II (zesde plenaire vergadering), p. 2.

> Prof. Romme stelt daartegenover het leggen van het legaal fundament in de Grondwet van het Koninkrijk om van daaruit op te bouwen.'[486]

Uiteindelijk bood de Commissie-Beel II zes maanden na haar instelling, op 9 maart 1948, aan de Koningin het resultaat van het onderzoek en een concept voor de grondwetswijziging aan.[487] Uit het verslag van de Commissie blijkt dat het voorstel van de grondwetswijziging uiteindelijk uitdrukking is geworden van het confessionele standpunt en daarmee van het zogenaamde positieve stelsel:

> 'Zonder op de tegenstelling tussen de continuïteitsgedachte en de strikte doorvoering van het beginsel der emancipatie dieper in te gaan moge de Commissie volstaan met te constateren, dat in haar boezem als geheel, zij het onder haar leden in verschillende nuancering, begrip bestaat voor de waarde van elk der hiervoor aangeduide tegenovergestelde gezichtspunten. (...)
> De Commissie vertrouwt, dat de bevolkingen van Indonesië, Suriname en de Nederlandse Antillen op grond van de principiële aanvaarding in de Grondwet, dat de nieuwe rechtsorde tot stand komt als resultaat van hetgeen in gemeen overleg is overeengekomen, aanleiding zullen vinden heen te stappen over mogelijke bezwaren, tegen de wijze waarop Nederland meent de Grondwet te moeten aanpassen. Zij moge er aan herinneren, dat zoals Struycken (Staatsrecht blz. 39) verklaart, ook de eerste Grondwet voor het Koninkrijk niet op een staatsrechtelijke theorie is gebouwd en aan een opzettelijke bouw van ons Staatswezen op de grondslag van de toen levende revolutionnaire theoriën in 1813 noch 1815 is gedacht. Voorkomen worde, dat opnieuw aan ons bewaarheid zou worden de toen, zij het ook in ander verband, door van Hogendorp gesproken woorden de leer der theorieën heeft ons ongelukkig gemaakt.'[488]

Wat de Commissie hier nalaat te vermelden, is dat hoewel deze manier van constitutioneel handelen niet aansluit bij een specifiek constitutioneel model, het handelen zelf uitdrukking vormt van zeer reële en specifieke constitutionele principes, te weten de confessionele staatsrechtelijke principes.

[486] Notulen Commissie-Beel II (vierde plenaire vergadering), p. 5.
[487] Van Helsdingen 1957, p. 64.
[488] Verslag Commissie-Beel II, p. 5.

3.3.3 *Het Veertiende Hoofdstuk*

De door de Commissie-Beel II voorgestelde Grondwetsherziening is door de regering met minimale wijzigingen overgenomen en aan het parlement aangeboden. Het hierin opgenomen positieve stelsel is op 29 april 1948 in de eerste lezing met de vereiste tweederde meerderheid aangenomen.[489] De daaropvolgende Tweede Kamerverkiezingen leidden op 7 juli 1948 voor de PvdA tot een achteruitgang in het aantal zetels, namelijk van 29 zetels naar 27. De KVP bleef gelijk met 32 zetels, terwijl de CHU en de VVD beide met twee zetels vooruitgingen. Maas & Clerx c.s. concluderen naar aanleiding van deze verkiezingsuitslag dat er sprake was van '(...) een lichte verschuiving naar rechts, naar Nederlandse verhoudingen veelbetekenend, met de KVP royaal als grootste partij en de PvdA als goede tweede'.[490]

Van der Goes van Naters vertelde later over de kabinetsformatie die op deze verkiezingen volgde, het volgende:

> 'Alles draaide weer om de verlammende Indonesische politiek; de hele campagne was nodig geweest om een redelijke grondwetsherziening erdoor te krijgen. Maar juist omdat die zo redelijk was, leek mij een 'kabinet op brede basis' niet nodig. Een twee-partijenkabinet zou nog altijd op 59 zetels van de 100 kunnen rekenen; slechts tweemaal is sinds 1884 de meerderheid groter geweest!
> Al spoedig bleek, dat zowel Romme als Drees een andere kant uit wilden: "Het zekere voor het onzekere nemen" en dus zowel christelijk-historischen als liberalen in het kabinet opnemen, eigenlijk alleen - zo beweerden ze - met het oog op die grondwetsherziening.'[491]

De scepsis van Van der Goes van Naters lijkt niet misplaatst. Immers, alles wijst erop dat de KVP de post van minister-president opofferde voor een beslissende invloed op het Nederlands beleid ten aanzien van de overzeese Koninkrijksdelen: 'De KVP met Beel in Batavia en met Sassen op Overzeese Gebiedsdelen was er in geslaagd om haar greep op Indonesië ten koste van de PvdA enorm te versterken, waarmee Rommes voornaamste doelstelling in de formatie gerealiseerd was. Doordat de CHU-er Schokking de nieuwe minister van Oorlog werd, kwam de PvdA zelfs bijna geheel buiten het Indonesiëbeleid te staan', aldus Maas & Clerx c.s.[492]

[489] Maas en Clerx 1996, Band C, p. 383.
[490] Maas & Clerx 1996 (C), p. 364.
[491] Van der Goes van Naters 1980, p. 164-165.
[492] Maas & Clerx 1996 (C), p. 365.

Met Sassen als minister van Overzeese Gebiedsdelen nam het Indonesiëbeleid een confessionele wending, waarop KVP-voorman Romme een onmiskenbare invloed had:

> 'Sassen had zich eerst met Romme verstaan alvorens het aangeboden ambt te aanvaarden. De KVP-fractieleider wist hem te overtuigen van de noodzaak dat de KVP het Indonesiëbeleid in eigen hand nam. Hij mocht zich verzekerd weten van de steun en de adviezen van Romme, die door Sassen inderdaad veelvuldig geraadpleegd zou worden.'[493]

De stempel van Romme te dien aanzien was ook direct merkbaar in het gewijzigd concept-regeerprogram-Van Schaik van 13 augustus 1948, waarin het streven naar de verwezenlijking van een *staatsrechtelijke* Unie ten doel werd gesteld.[494]

De tweede lezing van de Grondwetsherziening nam plaats op 18 en 19 augustus 1948. Wederom stemde het parlement voor het positieve stelsel en op 31 augustus 1948 ondertekende de Koningin de grondwetsherziening.[495] De discussies die hiervoor in de Tweede en Eerste Kamer hadden plaatsgevonden, stonden ook in het teken van een breuk met de opvattingen van PvdA-ers Jonkman en Logemann:

> 'Zowel in de Tweede Kamer als in de Eerste Kamer hadden woordvoerders van de nieuwe regeringspartijen CHU en VVD veel nadruk gelegd op de verschillen tussen het kabinet-Beel, waarin Jonkman minister van Overzeese Gebiedsdelen was, en het kabinet-Drees-Van Schaik. Zij hadden daarbij hun vertrouwen uitgesproken in de nieuwe minister, Sassen, zulks kennelijk ter onderscheiding van diens voorganger. In de Tweede Kamer was daar nog bijgekomen de entrée van Gerbrandy en Welter die beiden het PvdA-beleid inzake Indonesië gehekeld hadden.'[496]

[493] Maas & Clerx 1996 (C), p. 369.
[494] Maas & Clerx 1996 (C), p. 880: 'Het streven der regering blijft gericht op het *en wel gelijktijdig* tot stand brengen van: (...) Een duurzame Nederlands-Indonesische Unie onder reëel Koninklijk Unie-gezag met een of meer eigen organen, die het hoogste bindende gezag hebben op het terrein der werkzaamheid van die Unie. Daarbij worde – als vrucht ener Ronde-Tafelconferentie – haar staatsrechtelijke structuur en haar taak, in overeenstemming met de grondwettelijke richtlijnen, neergelegd in een Unie-Statuut.'
[495] Maas & Clerx 1996 (C), p. 391.
[496] Maas & Clerx 1996 (C), p. 390.

Na de grondwetsherziening bepaalde de Grondwet in een nieuw Hoofdstuk Veertien, en meer in het bijzonder in artikel 208, dat de nieuwe rechtsorde onderhandelingen zou vergen tussen vertegenwoordigers van de bevolkingen van de verschillende gebiedsdelen. Het simpele feit dat deze vergaderingen in de Grondwet waren verankerd, maakte van deze vergaderingen iets fundamenteel anders dan een uitdrukking van het leerstuk van de *pouvoir constituant*. Immers, het is de Grondwet die de kaders schept voor het totstandkomen van de nieuwe rechtsorde en het is de Grondwet die een medeconstituerende rol toekent aan het overleg met de overzeese gebieden voor het totstandbrengen van die nieuwe rechtsorde. Daarbij kent de Grondwet van 1948 vervolgens een zeer belangrijke rol toe aan de Koning, hetgeen nog wel de belangrijkste uitdrukking van de confessionele continuïteitsgedachte mag worden genoemd. Artikel 211 GW 1948 bepaalde immers dat de Koning de laatste constitutionele handeling in de oude rechtsorde verricht en dat die handeling tegelijkertijd de eerste handeling in de nieuwe rechtsorde is:

> 'De nieuwe rechtsorde komt (...) tot stand door vrijwillige aanvaarding langs democratische weg in elk der in artikel 1 genoemde grondgebieden; (...).
> Zij behoeft de bevestiging door Hare Majesteit Koningin Wilhelmina, Prinses van Oranje-Nassau, of Haar wettige opvolger in de Kroon der Nederlanden en wordt plechtig afgekondigd.'

3.4 *Het voorontwerp-Rijksgrondwet (alias het concept-Logemann)*

3.4.1 *Inleiding*

Door de diverse politieke overwinningen van confessioneel Nederland op de sociaal-democraten in de discussies omtrent het koloniaal beleid, neigde het Nederlandse overzeese beleid in elk geval vanaf de tweede helft van 1948 weer in de richting van een – door radicale nationalisten gehekelde – ethische politiek. Toen Logemann als voorzitter van een redactiecommissie in het kader van de Eerste Ronde Tafelconferentie op 20 oktober 1948 een voorontwerp van een Rijksgrondwet aan de regering aanbood die verhoudingen uitwerkte tussen Nederland, Suriname en Curaçao dat aansloot bij artikel 6 van het Akkoord van Linggadjati, waren de reacties vanuit confessionele hoek fel. Oostindie en Klinkers vertellen dat de nieuwe vice-premier en KVP-er, Van Schaik, het concept-Logemann omschreef als 'een "infiltratie" in de Nederlandse huishouding'.[497] Oostindie en Klinkers stellen verder dat 'nog dezelfde dag (...) de commissie [werd] overgehaald het

[497] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 238, eindnoot 82.

voorontwerp weer in te trekken aangezien de regering er “overwegende bezwaren” tegen bleek te hebben.’[498]

Echter, daar bleef het niet bij, want geen maand later (november 1948) had Van Schaik een voorontwerp-Interimregeling voor Suriname en de Nederlandse Antillen[499] klaarliggen, waarmee de ministerraad ook akkoord ging.[500] Op 13 november 1948 was het concept-Logemann officieel terzijde gelegd, met als argument dat ‘de uitvoering van het nieuwe Koninkrijk moest wachten op de totstandkoming van de Verenigde Staten van Indonesië’.[501]

De felheid waarmee het concept-Logemann opzij is gezet en de snelheid waarmee overgestapt werd op een gehele nieuwe koers voor de verhoudingen van het Koninkrijk met Suriname en de Nederlandse Antillen, geven aan dat binnen katholieke kringen een uitgekristalliseerde visie bestond over de ‘juiste’ vormgeving van de verhoudingen met de West die diametraal tegenover de sociaal-democratische visie stond. Schermerhorn c.s. hadden de sociaal-democratische visie reeds in het Akkoord van Linggadjati tot uitdrukking gebracht, waarin het historische Koninkrijk der Nederlanden en Nederland als niet-identiek werden beschouwd. Het historische Koninkrijk zou vervangen worden door een Unie, terwijl Nederland – dat van het historische Koninkrijk was losgekoppeld – samen met Suriname en Curaçao geaccommodeerd zou worden onder een geheel nieuwe entiteit die ook de benaming ‘Koninkrijk’ zou krijgen. Onder deze nieuwe entiteit zouden Nederland, Suriname en Curaçao een nieuw dak vinden (art. 6 Ovk. Linggadjati).[502] Tijdens het dekolonisatieproces zou naar deze nieuwe entiteit later terugverwezen worden als het ‘Koninkrijk nieuwe stijl’.[503]

Tegen deze achtergrond van conflicterende toekomstvisies op de verhoudingen tussen het moederland en de koloniën in de West wil ik hier ingaan op vraag welke grondgedachte – de sociaal-democratische of de confessionele – het uitgangspunt heeft gevormd voor de uiteindelijke structuurvisie van de Conferentie Nederland-Suriname-Curaçao van 1948 oftewel de Eerste Ronde Tafelconferentie. Echter, deze vraag naar de verhoudingen waarvoor men tijdens de Conferentie koos, staat niet los van de visie op de rechtsaanspraken die Suriname en Curaçao hadden. Hadden Suriname en Curaçao een aanspraak op het principieel onbeperkte uitgangspunt van *zelfbeschikking*, zoals de regering in 1946 aankondigde, of hadden Suriname en Curaçao enkel aanspraak op het principieel beperkte

[498] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 107.
[499] Vóór de Grondwetswijziging 1948 heetten de Nederlandse Antillen nog Curaçao.
[500] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 109.
[501] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 107.
[502] Handelingen der Staten-Generaal 1946-1947, Bijlagen 367, nr. 2.
[503] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 94.

uitgangspunt van *autonomie*? In onderstaande subparagrafen zal ik eerst ingaan op het uitgangspunt van de Conferentie omtrent de aanspraken van Suriname en Curaçao, om vervolgens in te gaan op de grondgedachte over de verhoudingen die de Conferentie produceerde.

3.4.2 *De Conferentie 1948: wel of geen zelfbeschikking?*

De problematiek rond de erkenning van het zelfbeschikkingsrecht van Suriname en Curaçao werd voor en tijdens de Conferentie Nederland-Suriname-Curaçao uitgevochten rond de kwestie of de Conferentie een *constituerend* of *adviserend* karakter zou dragen. Voor Suriname en Curaçao betekende een constituerend karakter van de Conferentie een gelijke behandeling als Indonesië. De Nederlandse regering onderhandelde immers met Indonesië over staatsgezag, hetgeen die besprekingen constituerend maakte. Het constituerende karakter van de conferenties in de Oost was op zijn beurt nauw verbonden met de erkenning van het zelfbeschikkingsrecht ten aanzien van de Oost. Wanneer de algemene erkenning van het zelfbeschikkingsrecht niet alleen op de Oost, maar ook op de West toegepast zou worden, zou logischerwijs ook de Conferentie Nederland-Suriname-Curaçao het karakter moeten krijgen van onderhandelingen tussen vertegenwoordigers van de *volkeren* van Nederland, Suriname en Curaçao. Dit zou betekenen dat de Conferentie zelf een constituerend karakter zou hebben en dat de vertegenwoordigende lichamen van Nederland, Suriname en Curaçao hun eigen delegaties zouden moeten samenstellen en die naar de Conferentie afvaardigen.

Echter, de Nederlandse regering was noch van plan om het zelfbeschikkingsrecht van Suriname en Curaçao te erkennen noch om de Conferentie Nederland-Suriname-Curaçao een constituerend karakter toe te kennen. De delegaties werden dan ook door de Kroon (bij KB) samengesteld en benoemd en de conferentie was ook adviserend van aard. De leden van de conferentie dienden overigens vertegenwoordigers te zijn van verschillende levensbeschouwingen en geloofsovertuigingen in de verschillende Koninkrijksdelen; zij waren aldus géén vertegenwoordigers van de volken van de respectievelijke Koninkrijksdelen.[504] Deze opzet berustte nog volledig op de ethische politiek die tijdens de Tweede Wereldoorlog niet was losgelaten. Immers, in de regeringsverklaring van 27 januari 1942 werd een naoorlogse Rijksconferentie aangekondigd die zou plaatsvinden door overleg tussen 'vooraanstaande personen uit alle vier Nederlandsche gebiedsdeelen, die geacht kunnen worden de verscheidene geestelijke stroomingen in deze

[504] Vgl. Van Helsdingen 1957, p. 19-27.

gebiedsdeelen te vertegenwoordigen'.[505] De regering gaf daarbij ook aan wat het karakter zou zijn van de in het vooruitzicht gestelde Rijksconferentie:

> 'De taak der Rijksconferentie zal van adviseerende aard zijn en zij zelve zal het karakter dragen van een "round table"-conferentie, welke alle wenschen en opvattingen betreffende de positie der verscheidene gebiedsdeelen binnen Rijksverband zal kunnen bespreken en op grond van deze besprekingen aanbevelingen zal kunnen opstellen.'[506]

In de radiorede van 7 december 1942 van Koningin Wilhelmina werd nogmaals bevestigd dat de regering van plan was om na de oorlog een Rijksconferentie bijeen te roepen: 'In de vroegere radio-reden kondigde ik reeds aan, dat het in mijn bedoeling ligt, na de bevrijding, de gelegenheid te scheppen om gezamenlijk te overleggen over een voor de veranderde omstandigheden passende bouw van het Koninkrijk en zijn deelen. De daartoe bijeen te roepen rijksconferentie werd in een regeeringsverklaring van 27 Januari 1942 nader omschreven.'[507] Ook bevestigde de Koningin in haar beroemde radiorede het adviserend karakter van de conferentie: 'Ik stel mij voor, zonder vooruit te lopen op de *adviezen* der rijksconferentie, dat zij zich richten zullen op een Rijksverband, waarin Nederland, Indonesië, Suriname en Curaçao tezamen deel zullen hebben (...) [cursivering RSdN]'.[508]

Deze opzet van de Rijksconferentie kwam na de Tweede Wereldoorlog onder druk toen de regering het zelfbeschikkingsrecht aankondigde als uitgangspunt van het regeringsbeleid. Bij aanvaarding van het zelfbeschikkingsrecht als uitgangspunt, moest logisch gezien de beslissende macht bij de volkeren liggen. Dit betekende onder meer dat interregionale conferenties gehouden zouden moeten worden tussen vertegenwoordigers van de verschillende volkeren, waarbij de resulterende gezamenlijke afspraken wederzijds bindend zouden moeten zijn. Deze nieuwe opzet is bijvoorbeeld bij het Akkoord van Linggadjati gevolgd. In de preambule van het Akkoord van Linggadjati verklaarden de regeringen van Nederland en de nieuwe Republiek Indonesië dat zij het oprechte verlangen koesterden 'de goede betrekkingen tusschen de volkeren van Nederland en Indonesië te verzekeren' en 'de relatie tusschen beide volkeren op nieuwe grondslagen te vestigen'.[509] Kortom, als het aan het sociaal-democratisch beleid had gelegen, zouden de Rijksconferenties tussen Nederland en Indonesië een *constituerend* karakter

[505] Van Helsdingen 1957, p. 4.
[506] Van Helsdingen 1957, p. 4.
[507] Van Helsdingen 1957, p. 5.
[508] Van Helsdingen 1957, p. 5-6.
[509] Handelingen der Staten-Generaal 1946-1947, Bijlagen 367, nr. 2.

hebben. In overeenstemming hiermee erkende de Nederlandse regering in het Akkoord van Linggadjati dat een constituerende vergadering de constitutie van de nieuwe Indonesische staat in het leven zou roepen (art. 5 Ovk. Linggadjati), waarmee buiten kijf stond dat de verhoudingen tussen Nederland en Indonesië een relatie was tussen twee volken en niet louter tussen twee staatsdelen.[510]

Kortom, de Oost mocht zelf een nieuwe grondwet in het leven roepen met als uitgangspunt volkssoevereiniteit; de West moest het doen met de welwillendheid van de Staten-Generaal om de Grondwet en de Staatsregelingen bij de tijd te brengen. Daarmee werd de ongelijke behandeling tussen Oost en West pijnlijk evident.

Deze tweeslachtigheid van het sociaal-democratisch beleid lijkt te zijn gebaseerd op de simpele pragmatische overweging dat in de verhouding tussen Nederland en Indonesië zeggenschap in gemeenschappelijke aangelegenheden beter op basis van volledige gelijkheid georganiseerd kon worden dan op basis van evenredigheid naar inwonertal. Immers, Indonesië was qua inwonertal vijf keer groter dan Nederland. Volstrekte juridische gelijkheid in de verhouding Nederland-Indonesië belet namelijk een Indonesisch machtswoord ten aanzien van Nederland. Daarom werkt het zelfbeschikkingsrecht – dat tot juridische gelijkheid dwingt – in de verhouding Nederland-Indonesië gunstig voor Nederland. Echter, in de verhouding tussen Nederland enerzijds en Suriname en Curaçao anderzijds werkt het zelfbeschikkingsrecht juist zeer ongunstig voor Nederland. Suriname en Curaçao zouden dan namelijk – gezien het aanzienlijk kleiner inwonertal – een onevenredig grote invloed krijgen op de vormgeving van de onderlinge verhoudingen. Immers, bij volledige gelijkheid zou Nederland telkens het onderspit moeten delven wanneer Suriname en Curaçao een gezamenlijk standpunt zouden innemen tegenover Nederland.[511]

Aan de vooravond van de Eerste Ronde Tafelconferentie eiste de West van Nederland echter een consequente toepassing van het zelfbeschikkingsrecht. Da Costa Gomez wees erop dat bij de algemene aanvaarding van het zelfbeschikkingsrecht door de regering, het leerstuk van de *pouvoir constituant* ook op de Caribische Koninkrijksdelen toegepast zou moeten worden:

> 'Het volledige zelfbeschikkingsrecht, dat de regeering erkend heeft, als basis der toekomstige organisatie van het Koninkrijk, is niet te rijmen met een voor

[510] Handelingen der Staten-Generaal 1946-1947, Bijlagen 367, nr. 2.

[511] Vgl. Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 234 eindnoot 72, waar een citaat van Drees wordt aangehaald waarin hij het volgende stelde: 'Het gaat niet aan voor deze enkele duizenden [inwoners van Suriname en Curaçao – RSdN] een topzwaar bestuursapparaat te scheppen.'

> Curaçao door de staats- of rijksorganen vastgestelde staatsregeling. Eerlang zal een grondwet-gevende vergadering bijeen geroepen moeten worden, waarin een eigen constitutie voor Curaçao zal worden ontworpen.'[512]

Een Surinaamse delegatie stuurde op 25 juni 1946 een petitie aan de Koningin waarin het zelfbeschikkingsrecht op dezelfde wijze in verband werd gebracht met het vaststellen van een eigen Surinaamse constitutie.[513]

Volgens Suriname en Curaçao moest het zelfbeschikkingsrecht ook consequent toegepast worden op de 'voor-conferentie', die thans bekendstaat als de Eerste Ronde Tafelconferentie Nederland-Suriname-Curaçao. De Staten van Suriname uitten daarom bij brief van 19 september 1947 het bezwaar bij de Minister van Overzeese Gebiedsdelen tegen de benoeming van de leden van de verschillende delegaties bij Koninklijk Besluit. Wanneer het zelfbeschikkingsrecht consequent zou worden toegepast, zouden de Staten van Suriname – als volksvertegenwoordiging – zelf vertegenwoordigers moeten benoemen. Nederland was echter niet van zins hieraan gehoor te geven. Het antwoord van de Minister van Overzeese Gebiedsdelen, Jonkman, wordt door Van Helsdingen als volgt beschreven: 'De bezwaren tegen benoeming der vertegenwoordigers door de Kroon werden bedenkelijk en ongegrond genoemd, omdat de Kroon het boven partijen staand bindend element in het gehele Koninkrijk is en daarin geen Nederlands orgaan in tegenstelling tot Suriname mag worden gezien.'[514]

Hoewel het al duidelijk was dat het zelfbeschikkingsrecht niet voor de West weggelegd was, probeerden de Staten van Curaçao alsnog een *de facto* erkenning van het zelfbeschikkingsrecht van het Curaçaose en het Arubaanse volk los te krijgen door middel van een opdracht aan de Curaçaose delegatie van de Conferentie van 1948: 'De opdracht was tweeledig, nl. vóór de aanvang van de Conferentie zekerheid te verkrijgen, dat de Nederlandse regering bereid was a. terstond de facto de gelijkstandigheid van Curaçao en Nederland te erkennen, b. terstond de facto de bevoegdheid van Aruba te erkennen om zich onmiddellijk en geheel van de Nederlandse Antillen af te scheiden', aldus Van Helsdingen.[515] De Nederlandse reactie op deze eisen onderstrepen het arbitraire handelen van de Nederlandse regering tegenover de West: 'Natuurlijk kon de regering aan de voorwaarden niet voldoen', vertelt Van Helsdingen. Ironisch genoeg was het niemand minder dan de aankondiger van het zelfbeschikkingsrecht in 1946 zelf, Logemann, die ten

[512] Da Costa Gomez 1993, p. 399.
[513] Van Helsdingen 1957, p. 10.
[514] Van Helsdingen 1957, p. 19.
[515] Van Helsdingen 1957, p. 24.

aanzien van de opdracht van de Curaçaose Staten uitlegde dat 'die leden van de Curaçaose delegatie, die hebben gemeend zich daarnaar te moeten gedragen, formeel volslagen op de verkeerde weg zijn geweest'.[516]

Omdat het zelfbeschikkingsrecht van de volkeren van Suriname en Curaçao niet door de regering werd erkend, behield de Conferentie Nederland-Suriname-Curaçao een adviserend karakter.[517] Zowel Buiskool als Da Costa Gomez die als woordvoerders voor hun respectievelijke delegaties optraden, ergerden zich aan het feit dat Nederland ten aanzien van de West geen standpunt wilde innemen. Het waren juist de sociaal-democraten, Joekes, Jonkman en Logemann, die niet opkwamen voor het door hen gelanceerde beleid, met als argument dat – in de woorden van PvdA-er Joekes – 'de staatkundige partijen op dit punt nog geen gevestigde mening hebben op de grondslag van hun levensbeschouwing en geloofsovertuiging' en dat 'wij gezamenlijk voor ten dele nieuwe problemen staan, die nader in overweging moeten worden genomen'.[518] De Nederlandse delegatie stelde zich op het standpunt dat de nieuwe verhoudingen voor Suriname en Curaçao het product moesten zijn van wijzigingen in de Grondwet en de Staatsregelingen.[519] Het arbitrair handelen van Nederland ten aanzien van de West werd door de Nederlandse delegatie op allerlei wijzen goedgepraat. Van Helsdingen die vanuit Nederlandse invalshoek zijn commentaar op het Statuut schreef, portretteert daarbij Buiskool en Da Costa Gomez als onredelijk en welhaast irrationeel, maar weet dan toch nog op te schrijven waar het bij deze Caribische politici daadwerkelijk om draaide: 'Betreurd werd dat de taak van de conferentie niet absoluut genoeg was gesteld en haar geen constitutief karakter was toegekend'.[520]

3.4.3 *De Conferentie 1948: grondgedachten*

De gehele discussie omtrent het karakter van de Conferentie van 1948 leidde er aldus uiteindelijk toe dat de Conferentie enkel een advies kon uitbrengen. Het advies dat de Conferentie produceerde, eiste echter een Rijksgrondwet die wel constituerend van aard zou zijn. De grondslag hiervoor kan echter niet teruggevoerd worden op het zelfbeschikkingsrecht van Suriname en Curaçao daar dit niet door Nederland werd erkend, maar kan desalniettemin teruggevoerd worden op het hervormingsproject van het Koninkrijk dat Schermerhorn c.s. voor ogen hadden.

[516] Van Helsdingen 1957, p. 24.
[517] Vgl. Van Helsdingen 1957, p. 22.
[518] Van Helsdingen 1957, p. 27.
[519] Van Helsdingen 1957, p. 28.
[520] Van Helsdingen 1957, p. 27.

Het betoog van Joekes tijdens de Conferentie dat de politieke partijen in Nederland nog geen gevestigde mening hadden omtrent de toekomst van de verhoudingen tussen Nederland, Suriname en Curaçao[521] was enigszins misleidend. Immers, reeds bij het sluiten van het Akkoord van Linggadjati was het duidelijk hoe Schermerhorn c.s. zich die toekomstige verhoudingen voorstelden (art. 6 Ovk. Linggadjati).[522] Van Helsdingen legt over die visie in het Akkoord uit dat in die nieuwe structuur 'niet meer sprake [is] van een vier-delig koninkrijk, maar van een Unie, waarin een drie-delig koninkrijk partner zou zijn.'[523] Deze visie van een driedelig Koninkrijk dat ondergeschikt is aan de Unie, degradeert Nederland van de positie van soevereine staat naar die van een deelstaat van een federale lidstaat ('het Koninkrijk nieuwe stijl') van een confederatie, de Unie. Als deelstaat van een nieuwe federale staat zouden Suriname en Curaçao staatsrechtelijk op hetzelfde niveau komen te staan als Nederland, terwijl de enige die volledig gepromoveerd zou worden in dit alles Indonesië is, omdat Indonesië in een volkenrechtelijke verhouding zou komen te staan tot het op te richten federale Koninkrijk.

De oprichting van een nieuwe federale entiteit om Nederland, Suriname en Curaçao te huisvesten, maakte een grondwet in de zin van een oprichtingsakte noodzakelijk. Het betreft hier immers een nieuwe entiteit die niet het product is van een organische groei. Wanneer die noodzakelijke grondwet de ideeën van Logemann zou volgen, dan zou die nieuwe grondwet uitdrukking vormen van een constituerende macht (*pouvoir constituant*) die nieuwe organen in het leven roept (*pouvoirs constitués*). Deze organen zouden voorts niet alleen lager zijn dan de constituerende macht, maar ook lager dan de Unie met haar organen.

Deze opzet van Logemann werd uitgewerkt tijdens de Conferentie in zeventien resoluties; deze resulteerden uiteindelijk in de concept-Rijksgrondwet. De eerste resolutie zette de toon door duidelijk te maken dat er geen ruimte meer bestond voor het historische Koninkrijk der Nederlanden. In de plaats daarvan zou een nieuwe federale entiteit geconstitueerd worden, genaamd 'Verenigd Koninkrijk der Nederlanden'.[524] Nederland werd in deze opzet afgesplitst van het historische Koninkrijk en werd samen met Suriname en Curaçao geaccommodeerd in een nieuwe federale staat.[525]

In de derde resolutie werd aangekondigd dat het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden 'in een rijksgrondwet dient te worden belichaamd', die impliciet als oprichtingsakte beschouwd moest worden. Aandringen op de explicitering hiervan

[521] Van Helsdingen 1957, p. 27.
[522] Handelingen der Staten-Generaal 1946-1947, Bijlagen 367, nr. 2.
[523] Van Helsdingen 1957, p. 18.
[524] Van Helsdingen 1957, p. 31.
[525] Van Helsdingen 1957, p. 30-31.

zou naar alle waarschijnlijkheid een nieuwe aanvaring met confessionelen betekend hebben. Buiskool had nog geprobeerd er een discussiepunt van te maken, door te eisen dat de grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden het product zou zijn van een constituerende vergadering. Dat ging de confessionelen echter te ver en in de plaats van een constituerende vergadering verkondigde resolutie III dat deze nieuwe rechtsorde tot stand zou komen door 'vrijwillige aanvaarding ervan langs democratische weg in elk der landen en bevestiging door de Kroon'.[526]

Juist deze opzet die de persoon van de Koning constituerend betrok bij het totstandkomingsproces van de nieuwe federale overheid, maakte het conceptueel onmogelijk om de nieuwe grondwet aan te merken als een zuivere uitdrukking van volkswil: de volkeren van Nederland, Suriname en Curaçao waren niet soeverein, maar autonoom. Door die autonomie waren Nederland, Suriname en Curaçao weliswaar volledig nevengeschikt aan elkaar en ondergeschikt aan het federale Koninkrijk, maar het recht op een zelfstandig soeverein bestaan ontbrak en daarmee ook het recht op afscheiding uit de federatie.

De opzet die de redactiecommissie onder voorzitterschap van Logemann uitgewerkte in een concept-Rijksgrondwet hield in dat er een aparte, gesuperponeerde bestuurslaag in het leven zou worden geroepen, waaronder Nederland, Suriname en Curaçao als drie onderscheiden en nevengeschikte bestuurslagen zouden ressorteren (zie art. 6 jo. artt. 78 e.v. concept-Rijksgrondwet). Het document brengt in heldere taal de geest van discontinuïteit onder woorden, ondanks dat het wel ruimte inlaste voor het Huis van Oranje in die nieuwe rechtsorde, hetgeen continuïteit zou kunnen suggereren. Echter, wat opvalt bij de positie van de Koning in het document-Logemann is dat de soevereiniteit van de Koning in deze rechtsorde verloren gaat. Dit wordt enigszins verdoezeld doordat er een historisch herkenbare, doch schijnbare 'soevereiniteitsopdracht' aan een telg uit het Huis van Oranje is opgenomen: 'De Kroon der Nederlanden is en blijft opgedragen aan Hare Majesteit Koningin Wilhelmina, Prinses van Oranje Nassau om door Haar wettige opvolgers te worden bezeten overeenkomstig de bepalingen dezer Grondwet' (art. 2 concept-Rijksgrondwet).

Deze formulering 'De Kroon is en blijft opgedragen' wekt de schijn van continuïteit met de traditionele soevereiniteit van de Kroon. Wanneer die soevereiniteit in het nieuwe Verenigde Koninkrijk der Nederlanden daadwerkelijk gecontinueerd zou worden, dient die Kroon de hoogste autoriteit te zijn, waarboven geen andere autoriteit kan ressorteren. Wanneer er toch een hogere autoriteit boven de Kroon van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden ressorteert, wordt continuïteit van

[526] Van Helsdingen 1957, p. 36.

het reële gezag van de Koning gediscontinueerd, waarmee de soevereiniteit van de Koning aldus verloren gaat. Het was juist deze discontinuïteit van het reële en hoogste gezag van de Kroon die artikel 3 van het concept-Logemann impliceerde: 'Het Koninkrijk maakt deel uit van de Nederlands-Indonesische Unie en eerbiedigt de bepalingen van het Unie-Statuut.' Deze bepaling was geheel geënt op het Akkoord van Linggadjati, waarin basisafspraken omtrent de Nederlands-Indonesische Unie waren gemaakt, waaronder artikel 8 dat als volgt luidde: 'Aan het hoofd van de Nederlandsch-Indonesische Unie staat de Koning der Nederlanden. De besluiten ter behartiging van de gemeenschappelijke belangen zullen door de organen der Unie worden genomen in naam des Konings.'

Het concept-Logemann ging – conform het Akkoord van Linggadjati – ervan uit dat de Nederlands-Indonesische Unie een eigen Kroon zou hebben en het Verenigde Koninkrijk der Nederlanden een andere Kroon. De suggestie dat er niets veranderde in de betekenis van de Kroon, werd gewekt doordat beide 'Kronen' aan een telg uit het Huis van Oranje werden opgedragen, maar het bestaan van twee Kronen en de daarbij geïmpliceerde hiërarchie tussen beide Kronen markeerde juist de discontinuïteit van de traditionele en door confessionelen hoog gewaardeerde betekenis van de Kroon als het eenzame, hoogste gezag. De 'Kroon' van het Verenigd Koninkrijk representeerde aldus noch de pre-grondwettelijke soevereiniteit noch een boven alle autoriteiten uittorenende autoriteit die juist daardoor de uiteindelijke waarborg kan vormen voor de eenheid bij tegenstrijdige belangen. In de plaats daarvan vertegenwoordigde deze Kroon een geconstitueerde macht die niet enkel ondergeschikt was aan de constituerende macht, maar ook aan de Unie met haar organen.

Concluderend kan gesteld worden dat de grondgedachten van de Conferentie Nederland-Suriname-Curaçao 1948 die in de resoluties en de concept-Rijksgrondwet tot uitdrukking komen, enerzijds de erkenning van de autonomie van Suriname en Curaçao is en daarmee de afwijzing van het zelfbeschikkingsrecht van de (voormalige) koloniën en anderzijds de aanvaarding van een federale structuur met Nederland, Suriname en Curaçao als deelstaten met daarboven een gesuperponeerd Koninkrijk als federale bestuurslaag, hetgeen door een constitutie in de zin van een oprichtingsakte in het leven zou worden geroepen. Hiermee was de door Logemann c.s. voorgestelde nieuwe rechtsorde in hoge mate uitdrukking van discontinuïteit van het historisch en organisch gegroeide Koninkrijk der Nederlanden dat uitdrukking vond in de *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*.

3.5 *De Interimregelingen: een nieuwe rechtsorde in het bestaande Koninkrijk*[527]

3.5.1 *Het concept-Logemann in de ijskast*

Het voorontwerp van de Rijksgrondwet sloot – zoals gezegd – qua opzet aan bij artikel 6 van het Akkoord van Linggadjati en daarmee ook de – door Van Vollenhoven uitgedragen – koepeltheorie.[528] Het concept stuitte in Nederland op hevige weerstand. Raadadviseur Van Nispen tot Pannerden uitte bijvoorbeeld afkeuring van de erkenning van de bevolkingen van Suriname en Curaçao als volkeren en wees daarbij op het gevaar dat de terminologie van het concept-Logemann gebruikt kon worden om er de notie soevereiniteit aan vast te knopen.[529] Daarnaast sloot de terminologie van het concept volgens Van Nispen tot Pannerden niet aan bij de werkelijkheid zoals Nederland die zag:

> ‘Wel erg dik doet het aan als men de bevolking van beide gebieden (in beide goed boven de 100.000 en beschreven op de Ronde Tafel Conferentie van 1948 als ongeveer gelijk aan die van Haarlem; waarvan dan nog een deel halve wilden zijn en maar weinigen staande op het cultureel niveau van de Haarlemmers) dat men die bevolkingen als “volkeren” van Suriname en de Nederlandse Antillen gaat aanduiden. Waarom niet gewoon gesproken van de delen van het Koninkrijk en de bevolkingen van die gebieden?’[530]

Het bezwaar van Van Nispen tot Pannerden was principieel en niet louter praktisch. Immers, hij zag in het concept-Logemann een gevaar schuilen dat de West geen genoegen zou nemen met enkel kwalificaties als ‘land’ en ‘volk’, maar zou eisen om daaraan ook de praktische consequenties te verbinden die deze termen in elk geval in theorie suggereerden. Naast deze bezwaren konden er allerlei andere conceptuele problemen in het concept-Logemann worden gezien, zoals de sterke discontinuïteitsgedachte, de denaturering van de positie van de Koning, de koepeltheorie van Van Vollenhoven en de ongedaanmaking van de historische vervlechting tussen het Koninkrijk en Nederland. Dat verklaart waarom Van Schaik het concept-Logemann kwalificeerde als ‘infiltratie’ en niet (enkel) als topzwaar of onpraktisch.[531]

[527] *Infra* Hoofdstuk 7 par. 4.1.
[528] *Supra* Hoofdstuk 4 par. 1.
[529] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 106.
[530] Zoals geciteerd bij Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 236, eindnoot 78.
[531] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 107.

Deze conceptuele problemen vergden ongedaanmaking van de schade die de Conferentie aan de besprekingen had toegebracht, omdat de Conferentie een structuurbeeld had geschetst waaraan Nederland absoluut niet zou meewerken. Ondertussen moest Nederland er wel voor zorgen dat er een oplossing kwam die redelijk was en op zekere steun kon rekenen zowel binnen de internationale gemeenschap als in Suriname en de Nederlandse Antillen. Van Helsdingen schreef hierover het volgende:

> 'Het nieuw opgetreden kabinet [Drees-Van Schaik – RSdN] kon zich onmogelijk op korte termijn een oordeel vormen over deze ingewikkelde materie. Allengs bleek, dat het op enkele punten ernstige bedenkingen had, maar wilde de verwezenlijking van het gedeelte, waarmede het wel kon instemmen, niet vertragen. Omdat juist dat gedeelte, de autonomie der landen betreffende, Suriname en de Nederlandse Antillen het meest ter harte ging, werd besloten allereerst daaraan uitvoering te geven en de verdere behandeling van het voorontwerp Rijksgrondwet alsnog in beraad te houden.'[532]

Oostindie en Klinkers geven aan dat het toentertijd nieuw aangetreden kabinet Drees – Van Schaik drastische stappen ondernam om de richting van de hervorming van de verhoudingen met de West bij te sturen: Jonkman moest als voorzitter van de Conferentie vervangen worden door Van Schaik en Van Schaik moest een Interimregeling concipiëren die geleidelijk permanent zou worden, waardoor het concept-Logemann op den duur vergeten zou worden.[533]

3.5.2 *Van Schaik hervormt het bestaande Koninkrijk*

Uit het proces dat geleid heeft tot het concept-Logemann, werd aldus door de regering één element gehaald waarmee zij kon werken: de autonomie. Het begrip 'autonomie' duidt – anders dan het begrip 'zelfbeschikking' – niet alleen op zelfwetgeving, maar ook op verbondenheid in een groter verband. Rond dit begrip 'autonomie' is vervolgens een geheel nieuwe visie op hervorming van het Koninkrijk ontwikkeld, waarin continuïteit tot uitdrukking kwam, de historische soevereiniteit van de Koning gewaarborgd werd en waarin Nederland en het Koninkrijk één en dezelfde zouden blijven. Tegelijkertijd zou het concept-Van Schaik een reële oplossing zijn voor de problemen van het koloniaal staatsrecht die Suriname en de Nederlandse Antillen zelf gesignaleerd hadden.

[532] Van Helsdingen 1957, p. 69.
[533] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 237-238.

Het grootste probleem dat vanuit Suriname en de Nederlandse Antillen gesignaleerd werd, was het gemis aan invloed door de bevolking op het plaatselijk bestuur. Tijdens de Tweede Wereldoorlog was vanuit Suriname het probleem als volgt in een nota aan de minister van Koloniën, Van Mook, onder woorden gebracht: 'Suriname wordt bestuurd op een wijze die in wezen vaak weinig verschilt van de dictatuur. (...) De Gouverneur regeert geheel en al naar eigen inzicht, desnoods in strijd met de belangen van degenen, over welker belangen hij gesteld is te waken'.[534] Vlak na de Tweede Wereldoorlog en in dezelfde zin verwoorden de Staten van Curaçao het koloniaal probleem in een Petitie aan de Koningin als volgt: 'het Bestuur van Curaçao, berustend op verouderde koloniale beginselen, [is] nog heden autocratisch (...) en [maakt] derhalve een democratische structuur onmogelijk'.[535]

Het probleem was dat de Gouverneurs in Suriname en Curaçao grote discretionaire bevoegdheden bezaten ten aanzien van het bestuur binnen deze rijksdelen. Artikel 60 van de Grondwet van 1922 bepaalde dat de (constitutionele) Koning 'het opperbestuur over (...) Suriname en Curaçao' voerde. Naast de kwestie van het Opperbestuur bepaalde ditzelfde artikel dat 'het algemeen bestuur in naam des Konings [wordt] uitgeoefend (...) in Suriname en Curaçao door de Gouverneurs'. Aldus werd ten aanzien van de overzeese Koninkrijksdelen een onderdeel van het bestuur genaamd 'algemeen bestuur' afgescheiden van het Opperbestuur. Terwijl het Opperbestuur zou blijven worden uitgeoefend door de (constitutionele) Koning, zou het 'algemeen bestuur' overgelaten worden aan 'aldaar gevestigde organen' (art. 61 Grondwet 1922). Deze grondwetsbepalingen werden vervolgens in de Surinaamsche respectievelijk Curaçaosche Staatsregeling (beide uit 1936) verder uitgewerkt in artikel 29, eerste lid, waarin werd bepaald dat de Gouverneur 'in naam en als vertegenwoordiger des Konings en met inachtneming van de voorschriften dezer wet, alsmede van 's Konings aanwijzingen, het algemeen bestuur uit[oefent] (...) en (...) aldaar [in Suriname respectievelijk Curaçao – RSdN] bekleed [is] met de uitvoerende macht.' In het tweede lid van voornoemde bepaling werd vastgelegd dat de Gouverneur 'voor zijn doen en laten verantwoordelijk [is] aan de Koning'. Vanwege het parlementair stelsel betekende deze verantwoordelijkheid aan de Koning in feite verantwoordelijkheid aan een minister in Den Haag die op zijn beurt weer verantwoording verschuldigd was aan de Staten-Generaal. Ondertussen was medezeggenschap in het lokaal bestuur van de plaatselijke bevolking nihil.[536]

[534] Van Helsdingen 1957, p. 6.

[535] Van Helsdingen 1957, p. 10.

[536] Buiskool 1937, p. 182. Van Helsdingen geeft in zijn werk uit 1956 een samenvatting ontleend aan een tekst van De Gaay Fortman, van onder andere de vernieuwingen die met de Curaçaosche Staatsregeling zijn ingevoerd (Van Helsdingen 1956, p. 4-5): 'Er kwam een

De Interimregelingen die Van Schaik concipieerde en die in 1950-1951 voor Suriname en de Nederlandse Antillen in werking traden,[537] brachten in dit probleem een fundamentele verandering,[538] door een simpele doch ingrijpende wijziging in de positie van de Gouverneur. Artikel 29 van de Staatsregelingen van Suriname en de Nederlandse Antillen (voorheen Curaçao) kwam namelijk met de invoering van de Interimregelingen als volgt te luiden: 'De Gouverneur is hoofd van de landsregering; de leden van de Regeringsraad zijn verantwoordelijk aan de Staten.' Zodoende is een lokaal parlementair stelsel naar de formule 'de Koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk' in de West ingevoerd. Daarmee is de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het algemeen bestuur aan de Staten-Generaal vervangen door een verantwoordelijkheid aan het plaatselijk vertegenwoordigend lichaam. Over deze wijziging in het bestuurssysteem van Suriname en de Nederlandse Antillen zegt Kranenburg het volgende: 'Daadwerkelijk is door de aanvaarding van dit instituut [te weten *responsible government*, de ministeriële verantwoordelijkheid – RSdN] aan de koloniale verhouding een einde gemaakt'.[539] Van Helsdingen bevestigt deze zienswijze en stelt dat met de Interimregelingen 'volledige autonomie' gerealiseerd is.[540]

Naast deze fundamentele wijziging in de rechtspositie van Suriname en de Nederlandse Antillen in het bestaande Koninkrijk, brachten de Interimregelingen ook andere wijzigingen in de Staatsregelingen van Suriname en de Nederlandse Antillen, waaronder bijvoorbeeld de invoering van nieuwe verhoudingen tussen de eilanden van de Nederlandse Antillen, terwijl op Koninkrijksniveau ook het een en ander gewijzigd werd: in Titel III van de Interimregelingen die als opschrift

vertegenwoordigend lichaam, de Staten, met 15 leden, 10 door kiezers en 5 door de Gouverneur aan te wijzen. Geen algemeen kiesrecht (...), maar alleen een census- en een capaciteitenkiesrecht. Het bekende artikel 48 (de algemene machtiging aan de Kroon om alles bij Koninklijk besluit, de Raad van State gehoord, te regelen) werd vervangen door de (...) conflictenregeling: Indien de tussen gouverneur en Staten gevorderde overeenstemming ontbreekt, zal de gouverneur binnen zes maanden het ontwerp- verordening ten tweede male aan de Staten ter goedkeuring kunnen aanbieden, en, indien ook dan geen eenstemmigheid wordt verkregen, zal regeling bij algemene maatregel van bestuur kunnen plaatsvinden. (...) Door de Staten vastgestelde verordeningen kunnen wegens strijd met de grondwet, de wet of het algemeen belang door de Kroon worden geschorst en bij wet worden vernietigd. Ten aanzien van besluiten van de gouverneur is een vernietigingsrecht aan de Kroon toegekend.'

[537] Van Helsdingen 1957, p. 80-83.

[538] Van Helsdingen 1957, p. 80-83. Zie voor de Interimregeling van Suriname: Stb. 1950 No. J 575, G.B. 1950 No. 10 (inw.tr. Stb. 1950, No. K 1, P.B. 1950, No. 12); zie voor de Interimregeling van de Nederlandse Antillen: Stb. 1950 No. K 489, P.B. 1950 No. 139 (inw.tr. Stb. 1951, No. 33, P.B. 1951, No. 27).

[539] Kranenburg 1955, p. 20.

[540] Van Helsdingen 1957, p. 83.

had: ‘Samenwerking’, werd onder meer bepaald dat bij ‘alle aangelegenheden waarbij gemeenschappelijke of wederzijdse belangen van Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen betrokken zijn, (...) overleg [wordt] gepleegd’ (art. IV). Daarnaast kregen Suriname en de Nederlandse Antillen een Algemeen Vertegenwoordiger in Nederland die mocht deelnemen aan het ministerieel overleg over aangelegenheden, waarbij Suriname en/of de Nederlandse Antillen betrokken zijn (artt. VI en VIII). De (constitutionele) Koning zou verder de landsregeringen van Suriname en de Nederlandse Antillen in staat stellen om ‘van raad te dienen nopens elk ontwerp’ van een voor Suriname en/of de Nederlandse Antillen ‘verbindende wet, voordat het ontwerp in behandeling komt bij de Staten-Generaal’ (art. X). Suriname respectievelijk de Nederlandse Antillen konden verder tot maximaal drie (gekozen) gedelegeerden afvaardigen naar de openbare beraadslagingen van beide Kamers der Staten-Generaal, waar zij de Kamers van voorlichtingen konden dienen. Deze gedelegeerden konden vervangen worden door drie bijzondere gedelegeerden benoemd door de Staten van Suriname respectievelijk de Nederlandse Antillen (art. XIV lid 1 resp. lid 2). Tot slot kon de Koning op voordracht van de Surinaamse respectievelijk Antilliaanse landsregering, een staatsraad in buitengewone dienst in de Raad van State benoemen (art. IX).

Kortom, de Interimregelingen wijzigden de positie van Suriname en de Nederlandse Antillen in het bestaande Koninkrijk door de verhoudingen tussen de in Suriname en de Nederlandse Antillen gevestigde organen (Gouverneur, regering en Staten) te wijzigen én de daardoor geëmancipeerde Caribische Koninkrijksdelen inspraak te geven in de uitoefening van de algemene staatstaken door het Koninkrijk die betrekking hadden op deze Koninkrijksdelen. Aldus verwezenlijkte Van Schaik door de Interimregelingen regelgevende, bestuurlijke en financiële autonomie voor Suriname en de Nederlandse Antillen. Bovendien realiseerde Van Schaik hiermee ook een geheel nieuwe rechtsorde, omdat er compleet nieuwe rechtsbetrekkingen tussen de Koninkrijksdelen ontstonden.

Van Schaik greep voor deze hervorming van het Koninkrijk niet terug op de koepeltheorie van Van Vollenhoven, veranderde daarbij ook niet de positie van de Koning, noch maakte hij bij deze operatie de historische vervlechting tussen het Koninkrijk en Nederland ongedaan. In de plaats van terugvallen op volkssoevereiniteit of het zelfbeschikkingsrecht nam KVP-er Van Schaik als uitgangspunt voor zijn hervormingsoperatie de sociale leer van de Katholieke Kerk. Immers, realisering van *selfgovernment*, oftewel het zelfstandig behartigen van de eigen belangen, met tegelijkertijd het overlaten van de zwaardere taken aan het bestuurskrachtigere Koninkrijk, geeft een heldere uitdrukking van de katholieke beginselen subsidiariteit en solidariteit, terwijl de volledige financiële autonomie als uitdrukking kan worden gezien van het katholieke beginsel van de universele bestemming van de goederen.

Bij de toepassing van de katholieke principes zoals subsidiariteit en solidariteit heeft Van Schaik zich niet beperkt tot de rechtsposities van Suriname en de Nederlandse Antillen en op hun verhoudingen tot het Koninkrijk, maar heeft deze ook toegepast op de interne structuur van de Nederlandse Antillen, zoals blijkt uit de volgende woorden van Munneke met betrekking tot de in de Interimregeling voor de Nederlandse Antillen vastgestelde Eilandenregeling van de Nederlandse Antillen (ERNA):

> 'Voor wat betreft de financiële verhoudingen tussen land(en) en eilandgebieden gaat de ERNA uit van solidariteit van de rijkere eilanden met de minder draagkrachtige. (...) Ingevolge de ERNA heeft de landswetgever over de uiteindelijke hoogte van het begrotingstekort van de minder draagkrachtige eilanden het laatste woord. Hij heeft er echter voor te zorgen dat gewaarborgd wordt dat het betreffende eilandgebied "in staat is zijn bestuursapparaat normaal te doen functioneren en redelijk te achten voorzieningen te treffen" (art. 110 lid 3 ERNA).'[541]

3.6 *Het ontwerp-Statuut: nieuwe verhoudingen die voortbouwen op oude instellingen*

Op 18 maart 1948 was de Eerste Ronde Tafelconferentie verdaagd en was na het aantreden van het nieuwe kabinet ook niet meer bij elkaar gekomen.[542] Zoals gezegd, was de PvdA-er Jonkman als voorzitter van de Conferentie nog wel vervangen door de KVP-er Van Schaik en was Van Schaik tevens belast met het concipiëren van een 'interim'-hervorming van het Koninkrijk die uitdrukking zou geven aan de gedachte van continuïteit. Vanuit het oogpunt van de West ontbrak er echter nog wel het een en ander aan de Interimregelingen die waren ingevoerd, zoals het feit dat de nieuwe verhoudingen zelf en de Staatsregelingen van Suriname en de Nederlandse Antillen nog steeds een eenzijdig Nederlands product waren en het feit dat nog steeds (grote delen van) de bevolkingen van Suriname en de Nederlandse Antillen uitgesloten waren van de Nederlandse nationaliteit, terwijl een eigen Surinaamse of Antilliaanse nationaliteit ook niet bestond.

Aangezien Nederland met de Interimregelingen de koers van de hervorming in belangrijke mate bijgestuurd had, was Nederland klaar om gehoor te geven aan het verlangen van Suriname en de Nederlandse Antillen om de Conferentie van 1948 weer op te pakken. Echter, de Nederlandse regering zou eerst een

[541] Munneke 1992, p. 60-61.
[542] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 104.

concept-Statuut opstellen, welke Suriname en de Nederlandse Antillen zouden kunnen voorzien van hun op- en aanmerkingen. Oostindie en Klinkers vertellen hierbij het volgende:

> ‘Op 8 februari 1950 vond een kabinetsbespreking plaats over de eerste versie van de – opnieuw onder verantwoordelijkheid van Van Schaik ontworpen – “Schets voor een Statuut regelende de status van Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen in het Koninkrijk”.’[543]

In het voorwoord van zijn commentaar op het Statuut laat Van Helsdingen weten dat naast Van Schaik nog een naam onlosmakelijk verbonden is aan het Statuut, namelijk die van de KVP-er Van der Grinten: ‘Prof. W.C.L. van der Grinten heeft slechts 8 vindplaatsen achter zijn naam [in Van Helsdingens commentaar op het Statuut uit 1957 – RSdN], terwijl hij toch in de redactie van vrijwel ieder artikel en van de toelichting daarop de hand heeft gehad.’[544] In een afscheidscollege aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen in 1991 bevestigde Van der Grinten op bescheiden wijze zijn betrokkenheid bij het concipiëren en de redactie van het Statuut, wanneer hij stelt in de herstructurering van het Koninkrijk in de periode 1948-1954 ‘een niet onbelangrijk aandeel’ te hebben gehad.[545]

Het concept-Statuut dat Van Schaik en Van der Grinten produceerden, werd volledig door Da Costa Gomez – die zelf medeoprichter van een katholieke partij in de Nederlandse Antillen was – onderschreven en geprezen als een juweel.[546] De regering van Suriname, daarentegen, vond dat de opzet van het Statuut zowel de koepeltheorie had verlaten als de discontinuïteitsgedachte van het ontwerp-Logemann, waardoor afbreuk werd gedaan aan de gelijkberechtiging van Suriname:

> ‘Met het systeem welke in de door Uwe Excellentie aangeboden Schets is gevolgd kan zij [de landsregering van Suriname – RSdN] zich echter niet verenigen. Het door Nederland gedachte Statuut ontspringt aan de Nederlandse grondwet die de grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden blijft. In de toelichting behorende bij de Schets staat dit duidelijk. Het karakter van de grondwet zelf laat dit Statuut onaangetast. De bestaande structuur waarin Nederland en het Koninkrijk dezelfde staatsrechtelijke persoonlijkheid zijn blijft gehandhaafd. Het Statuut gaat

[543] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 119.
[544] Van Helsdingen 1957, p. VIII.
[545] Van der Grinten 2004, p. 709.
[546] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 121.

> ervan uit dat Nederland de macht van en in het Koninkrijk uitoefent voorzover het Statuut deze niet ten behoeve van de Westindische gebieden beperkt.'[547]

Het uitgangspunt van Van Schaik en Van der Grinten was continuïteit. Dit uitgangspunt is door de Nederlandse regering overgenomen: er bestond immers enkel het historisch gegroeide Koninkrijk met zijn Koninkrijksorganen; dit Koninkrijk vertegenwoordigt de Nederlandse rechtsgemeenschap als gevolg waarvan de Nederlandse rechtsgemeenschap niet van het Koninkrijk kan en mag worden gescheiden. Met dit uitgangspunt werd een nieuwe Ronde Tafelconferentie gehouden van 3 april tot en met 29 mei 1952. In de openingsrede bevestigde de voorzitter van de conferentie, Drees, continuïteit als uitgangspunt en dat splitsing van Nederland en het Koninkrijk niet tot de opties behoorde.[548] Tevens omarmde hij het confessionele uitgangspunt van gelijkwaardigheid, omdat Suriname en de Nederlandse Antillen 'verschillen van Nederland in vrijwel ieder opzicht, in bevolkingsaantal en samenstelling, in economie, in financiële draagkracht, in algemeen ontwikkelingspeil, in historie.'[549]

De voorzitter van de Nederlandse delegatie, Peters (KVP), onderschreef de continuïteitsgedachte en merkte daarbij op dat 'zowel Suriname als de Nederlandse Antillen [hebben] uitgesproken, dat zij de band met het Huis van Oranje niet willen verbreken en binnen het Koninkrijk willen blijven.'[550] Het Koninkrijk moest behouden blijven, maar Suriname en de Nederlandse Antillen zouden deelgenoot moeten worden gemaakt in het Koninkrijk. Volgens Peters was de vraag die tijdens de Conferentie zou moeten worden beantwoord, de problematiek omtrent '[d]e integratie in het Koninkrijk van twee Rijksdelen, welke tot voor kort geen zelfstandige status hadden, het toekennen van een geëigende plaats aan die Rijksdelen in de organen van het Koninkrijk en het verlenen van een passende invloed daarin aan die Rijksdelen'.[551]

Zoals opgemerkt, was de Surinaamse regering het niet eens met de nieuwe grondgedachte van de hervormingen van het Koninkrijk. Oostindie en Klinkers beschrijven hoe Suriname zich heeft ingespannen om het zelfbeschikkingsrecht in de preambule opgenomen te zien, terwijl Nederland vastberaden was om de nieuwe opzet door te voeren en daarbij zelfs (ontzegging van) structurele

[547] Brief van de Regeringsraad van Suriname aan minister Van Maarseveen d.d. 2 juni 1950 (ARA, KMP, 1942-1969, inv. nr. 6079) zoals geciteerd in Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 255 noot 128.
[548] Van Helsdingen 1957, p. 116.
[549] Van Helsdingen 1957, p. 115.
[550] Van Helsdingen 1957, p. 117.
[551] Van Helsdingen 1957, p. 117.

ontwikkelingshulp inzette als pressiemiddel om de nieuwe opzet doorgevoerd te krijgen.[552] De Nederlandse politici deden daarbij alsof het recht van secessie het grote probleem was; ondertussen blijkt bij de uitleg van Van Helsdingen bij de verschillende concept-preambules op het Statuut wat er daadwerkelijk aan de hand was. Het moest namelijk helder zijn dat 'het Koninkrijk reeds bestaat en niet meer gevormd behoeft te worden',[553] dat 'bij de vaststelling van het Statuut [dient] te worden uitgegaan van de historische verbondenheid van de drie Rijksdelen'[554] en dat de ratio achter het Statuut zou blijven 'het uitgesproken verlangen der bevolkingen in de West om met de Nederlandse Kroon verbonden te blijven'.[555] De uiteindelijke preambule weert daarom niet enkel het zelfbeschikkingsrecht, maar drukt bovendien de continuïteitsgedachte op ontegensprekelijke wijze uit: 'Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen, overwegende dat zij uit vrije wil verklaard hebben *in* het Koninkrijk der Nederlanden een nieuwe rechtsorde te aanvaarden (...) [cursivering RSdN].'[556]

4 Het Statuut: een politiek document

4.1 *Inleiding*

De vraag naar staatsstructuur is in wezen de vraag naar constitutionele (hoofd)actoren in een staat en hun onderlinge verhoudingen. Voor Logemann zijn die verhoudingen *gezags*verhoudingen, waarbij gezag uiteindelijk geconcentreerd wordt in één punt. Kranenburg, daarentegen, wijst erop dat gezag zich niet altijd oplost in één absoluut vaststaand punt en dat het constitutionele recht naast gezagsverhoudingen ook samenwerkingsverhoudingen kent, waarbij besluitvorming niet teruggevoerd kan worden tot (het gezag van) één besluitnemer, maar product is van de samenwerking van verschillende actoren. Aldus presenteert Kranenburg de mogelijkheid van nevengeschikte (staats)organisatiestructuren naast verticale organisatiestructuren. Hiermee conceptualiseert hij een spectrum aan structuurmogelijkheden met aan het ene uiteinde absolute gezagsstructuren en aan het

[552] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 132 e.v.
[553] Van Helsdingen 1957, p. 191.
[554] Van Helsdingen 1957, p. 192.
[555] Van Helsdingen 1957, p. 193.
[556] Van Helsdingen 1957, p. 189.

andere uiteinde absolute nevengeschikte structuren, met daartussen verschillende tussenvormen.[557]

Wanneer we naar de politieke strijd kijken waarin het Statuut tot stand is gekomen, zien we dat in het politiek debat juist deze twee verschillende structuurprincipes kunnen worden onderscheiden: enerzijds streefden Logemann c.s. naar een gezagsstructuur conform het model van de koepeltheorie van Van Vollenhoven (een federaal Koninkrijk boven Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen) en anderzijds streefden Van Schaik c.s. naar nieuwe (in hoge mate) nevengeschikte verhoudingen tussen bestaande entiteiten (Koninkrijk/Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen).

Wanneer we kijken naar de totstandkomingsgeschiedenis van het Statuut, dienen we bijzondere aandacht te hebben voor het feit dat de invloed van Logemann c.s. op dit proces hoogtij vierde van 1945 tot 1948, maar dat vervolgens na de Tweede Kamer verkiezingen van 1948 aan die invloed abrupt een einde kwam. Vanaf 1948 wisten Van Schaik c.s. de greep op het totstandkomingsproces van het Statuut te bemachtigen en te behouden tot de inwerkingtreding van het Statuut. Uit dit historisch feitencomplex kunnen we concluderen dat het Statuut hoofdzakelijk het product is van een interne politieke strijd in Nederland zelf, waarbij er maar weinig ruimte bestond voor een onmiddellijke invloed van vertegenwoordigers van Suriname en de Nederlandse Antillen op het hervormingsproces van het Koninkrijk. Aldus is het Statuut in beginsel product van de 'overwinnaars' in die interne, Nederlandse politieke strijd, te weten de KVP, en behoort daarom uitdrukking te vormen van zowel algemene confessionele staatkundige uitgangspunten als specifiek katholieke principes.

Bij de algemene confessionele uitgangspunten kan dan gedacht worden aan continuïteit in plaats van discontinuïteit en aan een reële en prominente rol voor de Koning zonder afbreuk te doen aan de historisch gegroeide volksinvloed op bestuur en regelgeving in het Koninkrijk. Bij de specifieke katholieke principes moet gedacht worden aan de dynamische beginselen van subsidiariteit en solidariteit, waarbij – wanneer die principes zouden worden toegepast op de verhoudingen binnen het Koninkrijk – het Statuut dan zowel uitdrukking zou moeten geven aan de *principiële gelijkheid* tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen en tegelijkertijd aan een *juridische differentiatie*. Die juridische differentiatie berust dan op de overtuiging dat de bestuurskrachtigere en draagkrachtigere partner de plicht heeft om een groter aandeel in de bestuurslast op zich te nemen en zo de verantwoordelijkheid van de zwakkere c.q. kleinere partners te ondersteunen, doch zonder een (ongerechtvaardigde en structurele) inbreuk te maken op

[557] *Supra* Hoofdstuk 2, par. 3.

de eigen verantwoordelijkheid die de kleinere partners hebben om voor de eigen belangen te zorgen.

In deze paragraaf wil ik vanuit deze hypothese – te weten dat het Statuut een confessioneel document is – nagaan wat volgens het Statuut de structuur van het Koninkrijk is. Daarbij wil ik bijzondere aandacht vestigen op de vraag of het Statuut vanuit confessioneel oogpunt beschouwd moet worden als een innerlijk coherent document.

Bij het zoeken naar de structuur van het Koninkrijk in het Statuut vanuit confessioneel oogpunt wil ik mij concentreren op de inleidende artikelen in het Statuut (artikelen 1 tot en met 5) die onder de eerste paragraaf, getiteld 'Algemene Bepalingen', zijn geschaard. Immers, de benaming 'Algemene Bepalingen' suggereert op zichzelf al dat de daaronder geschaarde artikelen inleiding en sleutel vormen voor het gehele document.

4.2 *Artikel 1 Statuut: uitdrukking van eenheid*

Artikel 1 Statuut (1954) luidt als volgt: 'De Kroon van het Koninkrijk wordt erfelijk gedragen door Hare Majesteit Juliana, Prinses van Oranje-Nassau en bij opvolging door Hare wettige opvolgers.' Hiermee stelt het Statuut voorop dat de Koning het hoogste orgaan is in het Koninkrijk. In de inleiding op de officiële toelichting op het Statuut wordt uitgelegd dat Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen zich verbonden voelen 'met het Koningshuis' en dat 'onder hun bevolkingen (...) gemeenschappelijke rechtsovertuigingen [bestaan]'.[558] Hiermee kennen zowel het Statuut als de officiële toelichting daarop een reële plaats toe aan de persoon van de Koning binnen het staatkundig bestel en staan Statuut en toelichting op één lijn met de opvattingen van bijvoorbeeld de katholieke rechtswetenschapper Struycken, die in de soevereiniteit van de Koning een Nederlands staatsrechtelijk axioma erkent: 'de rechtsovertuiging staat bij ons allen vast, dat het gezag van ons Koningshuis wettig wordt bezeten, een integreerend deel vormt van onze positieve rechtsorde, waar al ons objectief recht, al onze subjectieve rechten slechts denkbaar zijn in de erkenning tevens van de wettigheid van dat gezag.'[559]

Hoewel Da Costa Gomez in het kader van de Eerste Ronde Tafelconferentie van Nederland voor de West dezelfde behandeling eiste zoals de Oost die kreeg en vanuit die invalshoek ook het zelfbeschikkingsrecht van Suriname en Curaçao/de Nederlandse Antillen verlangde, kon hij deze visie van Struycken volledig

[558] *Kamerstukken II* 1953-1954, 3517, nrs. 1-3, p. 9.
[559] Struycken 1909, p. 13.

onderschrijven. In een debat gehouden op 2 december 1947 over onder meer de wijze van benoeming van de leden van de Eerste Ronde Tafelconferentie blijkt uit de woorden van Da Costa Gomez dat voor hem het gezag van de Koning in het hervormingsproces van het Koninkrijk buiten kijf stond:

> 'indien men uitdrukkelijk de koninklijke benoeming uitsluit, dan vindt ik daarin een aantasting van de principes van een nieuwe constructie van het Koninkrijk, waarvan in de Koning de souvereiniteit van het gehele nieuwe koninkrijk zal zijn gelegen. Een uitsluiting van een koninklijke benoeming vind ik een aantasting van het huis van Oranje.'[560]

Da Costa Gomez drukt met deze aanvaarding van de soevereiniteit van de Koning uit dat hij persoonlijk een verbondenheid met het Huis van Oranje voelt en wilt behouden. Hierin is Da Costa Gomez een geestverwant van Struycken die uitlegt dat de verbondenheid die gevoeld wordt met het Koningshuis op de eerste plaats een historische verklaring heeft. Struycken stelt dat het Nederlandse volk vanuit historisch oogpunt vervlochten is met het Koningshuis en vanwege die vervlechting zorgt het Koningshuis voor eenheid binnen het Koninkrijk:

> 'wij hebben een verleden, dat wij gevoelen als een deel van het onze, een verleden, dat wij kennen als een hoofdelement in een zoo moeilijk te omschrijven en toch zoo krachtig werkende idee onzer nationaliteit. *En in dat verleden zijn wij met het Oranjehuis één.*'[561]

Het is deze eenheidsgedachte onder de soevereiniteit van de Koning die in het Statuut in het eerste artikel voorop wordt gesteld. De officiële toelichting op artikel 1 Statuut stelt ook expliciet dat '[i]n dit artikel (...) tot uitdrukking [is] gebracht de eenheid van het Koninkrijk.'[562]

[560] Van Helsdingen 1957, p. 20.
[561] Struycken 1909, p. 17.
[562] *Kamerstukken II* 1953-1954, 3517, nrs. 1-3, p. 9.

4.3 *Artikel 2 Statuut: uitdrukking van gelijkheid*

4.3.1 *Eenheid in gelijkheid*

Artikel 2 lid 1 van het Statuut luidt als volgt:

> 'De Koning voert de Regering van het Koninkrijk en van elk der landen. Hij is onschendbaar, de Ministers zijn verantwoordelijk.'

Deze bepaling gaat over de positie van de Koning en de positie van ministers tegenover vooronderstelde parlementen, als gevolg waarvan deze bepaling impliciet ook gaat over de positie van deze parlementen. We kunnen ons hier de vraag stellen wat de ratio achter het opnemen van deze bepaling in de inleiding van het Statuut is. Waarom staat deze bepaling, die *prima facie* een bepaald bestuurssysteem regelt voor het Koninkrijk en de landen, in een inleidende paragraaf van het Statuut?

Artikel 2 lid 1 stelt bij het presenteren van het bestuurssysteem de positie van de Koning voorop. De eerste zin van artikel 2 lid 1 stelt immers dat de Koning de regering van het Koninkrijk en van elk der landen voert. Niet alleen door de Koning voorop te plaatsen, maar ook door het gebruik van het werkwoord *voeren* krijgt de Koning in artikel 2 lid 1 een prominente plaats. Een dergelijke prominente plaats heeft de Koning ook in het denken van Struycken, zoals blijkt uit de volgende passage uit een rede waarin hij de rol van het koningschap in het positieve recht uitlegt:

> 'Zóó heeft ons koningschap in onzen tijd zijne taak begrepen; daarom staat het hoogvereerd buiten, boven, naast de twistende partijschappen, de noodzakelijke elementen in de cultuur-democratie. Zóó is het koningschap van blijvende groote waarde voor onzen tijd en moet het volk worden benijd, dat een historisch koningschap bezit, dat zóó zijne roeping aanvaardt.'[563]

Uit dit citaat blijkt dat Struycken de Koning een bevoorrechte rol toekent, die niet louter ceremonieel is, maar reëel en actief in het bestuurssysteem. Volgens Struycken houdt die actieve rol in dat de Koning als een soort geweten van het bestuurssysteem moet fungeren door ervoor te waken dat het politieke besluitvormingsproces binnen de banen van het recht en de democratie blijft. De behoefte voor een dergelijk koningschap ligt in het feit dat in de rechtsorde allerlei tegenstrijdige belangen samenkomen, waardoor er spanningen ontstaan waarin juist

[563] Struycken 1909, p. 26.

de Koning eenheid kan brengen. Voorbeelden van gevallen waarin deze invloed van de Koning nodig is, geeft Struycken aan de hand van de volgende retorische vragen:

> 'Moet ik wijzen op de vorming van ministeries, op de oplossing van conflicten tusschen deze en de vertegenwoordiging en tusschen de beide kamers der vertegenwoordiging? Moet ik wijzen op de noodzakelijke éénheid in de regeringshandelingen der verschillende departementen, slechts ten deele door de ministerraad, op de noodzakelijke continuïteit in die handelingen, slechts ten deele door de departementsambtenaren verzekerd?'[564]

Het is vanwege deze reële behoefte aan een eenheidscheppende kracht dat '[g]een regeringshandeling (...) zonder 's konings medewerking tot stand [komt]'.[565] Echter, de Koning dringt zijn wil niet op in de besluitvormingsprocessen die juist onder volksinvloed dienen te worden gevoerd. Die volksinvloed zit onder meer besloten in het parlementair stelsel. In dat parlementair stelsel zijn individuele ministers op basis van de vertrouwensregel verantwoording verschuldigd aan het vertegenwoordigend lichaam. Hun verantwoordelijkheid en individueel handelen komt onder meer tot uitdrukking in hun individueel contraseign. Doch, ten behoeve van het algemeen welzijn en de eenheid in het beleid dienen die individuele ministers wel met elkaar te overleggen. Dat doen ministers vooral in de ministerraad, maar volgens Struycken betekent dat geenszins dat daarmee de ministerraad in het Nederlandse staatsrecht een afzonderlijke autoriteit zou zijn die op eigen titel optreedt: ministers beraadslagen immers gemeenschappelijk, maar handelen individueel.[566] Struycken meent voorts dat de ministerraad ook geen absolute rol moet worden toegekend in het verwezenlijken van eenheid en continuïteit in het regeringsbeleid, omdat de ministerraad dit slechts ten dele kan garanderen; een gedeelte van die eenheid wordt namelijk gewaarborgd door respectievelijk de departementsambtenaren en de Koning.[567]

Naast de reële positie van de Koning die in de eerste zin van artikel 2 lid 1 Statuut is neergelegd, wordt in datzelfde lid in de tweede zin de – voor Struycken zo belangrijke – volksinvloed in de vorm van het parlementair stelsel beschreven: 'Hij [de Koning – RSdN] is onschendbaar, de Ministers zijn verantwoordelijk.' Met deze woorden schrijft het Statuut een in Nederland tot ontwikkeling gekomen

[564] Struycken 1909, p. 25-26.
[565] Struycken 1909, p. 25.
[566] Struycken 1909, p. 24.
[567] Struycken 1909, p. 25-26.

bestuurssysteem voor als bestuurssysteem voor Suriname en de Nederlandse Antillen.

Het gevolg van deze gelijkschakeling in bestuurssystemen is dat er een aantal gemeenschappelijkheden ontstaan tussen de landen van het Koninkrijk. De eerste is het bestuurssysteem zelf. Daarnaast delen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen volgens artikel 2 lid 1 het belangrijkste orgaan in het bestuurssysteem: de Koning. Dit delen van de Koning brengt dan weer met zich dat alle ministers in het Koninkrijk in een directe relatie staan tot de Koning, waarmee alle ministers in het Koninkrijk ten opzichte van elkaar nevengeschikt zijn in ondergeschiktheid aan de Koning. Voorts zijn al deze ministers door de zinsnede ‘de Ministers zijn verantwoordelijk’ gebonden aan zowel de vertrouwensregel als de homogeniteitsregel. Uit het feit dat alle ministers nevengeschikt zijn en tevens politiek verantwoordelijk vloeit voort dat ook alle parlementen in het Koninkrijk ten opzichte van elkaar nevengeschikt zijn. Tot slot zijn ook alle burgers in het Koninkrijk nevengeschikt, wanneer de parlementen in het Koninkrijk (de Staten-Generaal, de Staten van Suriname en de Staten van de Nederlandse Antillen) nevengeschikt zijn; de politieke rechten van alle Nederlanders hebben dan in Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen in beginsel hetzelfde gewicht.

Wanneer artikel 2 lid 1 daadwerkelijk de uitdrukking is van het principe van nevengeschiktheid, is dit een argument vóór het opnemen van artikel 2 lid 1 in de eerste paragraaf van de ‘Algemene Bepalingen’ van het Statuut. Van Helsdingen stelt dat artikel 2 lid 1 daadwerkelijk de nevengeschiktheid van Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen tot uitdrukking beoogt te brengen; Van Helsdingen spreekt hier van ‘parallelliteit’. Hierbij speelt volgens hem het feit dat Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen hetzelfde hoofd hebben een grote rol.[568] Ook de officiële toelichting onderschrijft de visie dat artikel 2 lid 1 een nevengeschikte verhouding tot uitdrukking brengt. Daarbij gaat de officiële toelichting een stap verder dan Van Helsdingen door duidelijk te maken dat niet alleen de persoon van de Koning die nevengeschiktheid tot uitdrukking brengt, maar ook de positie van alle Ministers in het Koninkrijk: ‘De Koning is het hoofd der Regering van elk der landen. De Ministers der landen zijn Koninklijke Ministers’. Kortom, artikel 2 lid 1 Statuut is in de Algemene Bepalingen van het Statuut geplaatst om de reële nevengeschiktheid tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen tot uitdrukking te brengen.[569]

[568] Van Helsdingen 1957, p. 254 en 255.

[569] *Kamerstukken II* 1953-1954, 3517, nrs. 1-3, p. 9-10. Vgl. de visies van Da Costa Gomez en Buiskool zoals beschreven in Hoofdstuk 4 paragraaf 2.3.

De vraag die vervolgens nog bij artikel 2 lid 1 gesteld kan worden, is wat de betekenis is van de woorden 'het Koninkrijk en elk der landen'. Betekent dit dat de regering van het Koninkrijk niet identiek is aan de regering van Nederland of juist wel?

4.3.2 *Het Koninkrijk en Nederland losgekoppeld?*

Zoals we hebben gezien, was het uitgangspunt van Van Schaik c.s. vervlechting van het Koninkrijk met Nederland, hetgeen op felle reacties stuitte van Suriname. Wanneer we naar paragraaf 2 van het Statuut kijken, de paragraaf over gebonden samenwerking, dan vormt de gebonden samenwerking één grote uitdrukking van het uitgangspunt van vervlechting. Immers, in het Statuut heeft Nederland geen aparte vertegenwoordiging in de ministerraad (vgl. artt. 7 en 12 Statuut), in de Raad van State (vgl. art. 13 Statuut), bij de totstandkoming van rijkswetten (artt. 15 e.v. Statuut), bij de totstandkoming van verdragen (artt. 24-27 Statuut) etc. Daarnaast stelt de raad van ministers (van het Koninkrijk) de bijdrage vast die respectievelijk Suriname en de Nederlandse Antillen moeten leveren aan de kosten verbonden aan de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk (art. 35 lid 2 Statuut 1954), hetgeen impliceert dat (1) er een begroting is ten aanzien waarvan de raad van ministers van het Koninkrijk bevoegd is de bijdragen van Suriname en de Nederlandse Antillen vast te stellen en (2) dat de raad van ministers van het Koninkrijk de bijdrage van Nederland niet apart hoeft vast te stellen omdat kennelijk de begroting van Nederland en die van het Koninkrijk één en dezelfde is.

In zijn afscheidsrede aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen in 1991 bevestigt Van der Grinten jr. dat in het Statuut het Koninkrijk en Nederland als één moet worden gezien. Daarbij verwerpt hij iedere notie dat het Koninkrijk en Nederland gesplitst kan of moet worden: 'Realiter kan men niet zeggen, dat het Koninkrijk der Nederlanden ingevolge het Statuut uit drie delen – Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen – bestaat.'[570]

Kortom, vanuit historisch en wetssystematisch perspectief bezien, is er één staatsbestel waarbinnen het Koninkrijk en Nederland een ondeelbaar geheel vormen. Voor artikel 2 lid 1 Statuut heeft dit uitgangspunt tot gevolg dat waar het artikel spreekt over 'de regering van het Koninkrijk en elk der landen', hiermee wordt bedoeld de regering van het Koninkrijk/Nederland en de regeringen van respectievelijk Suriname en de Nederlandse Antillen.

[570] Van der Grinten 2004, p. 710.

Ondanks de historische achtergrond van het Statuut en zijn systematiek, vinden we in de literatuur interpretaties van het Statuut waarin het Koninkrijk en Nederland losgekoppeld worden. Hierdoor wordt in die interpretaties de regering van het Koninkrijk als een principieel ander orgaan beschouwd dan de regering van Nederland. Twee voorbeelden hiervan vormen enerzijds de visie van Munneke en anderzijds die van Hoogers en De Vries. Het verschil tussen deze auteurs is dat Munneke bij de splitsing van het Koninkrijk en Nederland de regering van het Koninkrijk beschouwt als een orgaan dat samengesteld is uit de Koning en de minister, terwijl Hoogers en De Vries als uitgangspunt nemen dat de regering is samengesteld uit de Koning en de ministerraad.

Munneke die de koepeltheorie combineert met de theorie dat de regering is samengesteld uit de Koning en de minister, becommentarieert artikel 2 lid 1 als volgt:

> 'Ingevolge art. 2 lid 1 Statuut bestaat er een rijksregering. In Nederland manifesteert de regering zich de iure door middel van (koninklijke) besluiten met het contraseign van tenminste één Nederlandse bewindspersoon. Op rijksniveau zouden we dus "rijksbesluiten" kunnen verwachten gekenmerkt door een andere wijze van signering dan Nederlandse besluiten. Te denken zou zijn aan besluiten met daaronder tenminste één "Nederlandse" en tenminste één "overzeese" handtekening. Rijksbesluiten bestaan echter niet: de iure wordt het Koninkrijk bestuurd met Nederlandse besluiten die overeenkomstig art. 47 Grondwet het contraseign van tenminste één Nederlandse minister of staatssecretaris bevatten.'[571]

In deze passage koppelt Munneke het Koninkrijk los van Nederland om uiteindelijk te concluderen dat ingevolge het Statuut deze twee niet los te koppelen zijn, daar rijksbesluiten volgens hem niet bestaan en het Koninkrijk bestuurd wordt met Nederlandse besluiten. Het gevolg van de loskoppeling van het Koninkrijk van Nederland op de wijze waarop Munneke dat doet, is dat de Caribische landen van het Koninkrijk in het geheel niet deelnemen aan gezagsuitoefening door het Koninkrijk (of beter gezegd: door Nederland). Vanuit dit perspectief is het bezwaar van Munneke tegen de statutaire constructie dat er in het geheel geen sprake is van samenwerking tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen, begrijpelijk. Immers, '[d]e ingevolge het Statuut bestaande "rijkswetten" en "algemene maatregelen van rijksbestuur" zijn dan ook niet meer dan Nederlandse

[571] Munneke 1992, p. 62-63.

(lands)wetten en maatregelen waaromtrent (de vertegenwoordigers van) overzeese staatsorganen hun mening hebben kunnen geven', aldus Munneke.[572]

Ook Hoogers en De Vries hangen de koepeltheorie aan en koppelen Koninkrijk en Nederland los van elkaar. Terwijl zij er kennelijk van uitgaan dat de Nederlandse regering is samengesteld uit de Koning en de Nederlandse ministerraad, stellen zij dat de Rijksregering is samengesteld uit de Koning en een Rijksministerraad.[573] Volgens deze auteurs is deze Koninkrijksregering 'het hart van de statutaire rechtsordening'.[574] Door de splitsing van Koninkrijk en Nederland en door deze visie op de samenstelling van de Koninkrijksregering krijgt artikel 7 Statuut bij deze auteurs een bijzondere betekenis. In artikel 7 Statuut (1954) staat immers het volgende: 'De Raad van Ministers van het Koninkrijk is samengesteld uit de door de Koning benoemde Ministers en de door de Regering van Suriname, onderscheidenlijk van de Nederlandse Antillen benoemde Gevolmachtigde Minister.' In lijn met hun opvatting over de samenstelling van de regering heeft deze bepaling bij Hoogers en De Vries tot gevolg dat de Caribische landen door middel van de Gevolmachtigde Ministers onderdeel vormen van de Koninkrijksregering. Daarnaast hebben de Caribische landen middels de Gevolmachtigde Minister en zijn lidmaatschap van de ministerraad van het Koninkrijk een 'volwaardige minister' in het Koninkrijk. Deze zienswijze zorgt onmiddellijk voor problemen bij de interpretatie van het Statuut, hetgeen Hoogers en De Vries toeschrijven aan (de onbegrijpelijkheid van) het Statuut zelf:

> 'In de eerste plaats geldt het juridische argument dat zij [de Gevolmachtigde Ministers – RSdN] weliswaar namens hun regeringen handelen (en derhalve op grond van dier aanwijzingen dienen op te treden en als dier ondergeschikte beschouwd kunnen worden), maar dat zij lid zijn van de regering van het Koninkrijk en van de Raad van Ministers van het Koninkrijk: in die hoedanigheid zijn zij strikt formeel natuurlijk juist hiërarchisch "hoger" dan hun Landsregering, hetgeen de bestaande mandaatsverhouding conceptueel problematisch maakt. We hebben hier derhalve te maken met een functionaris die gehouden is aanwijzingen op te volgen van een lager orgaan dan dat waar hij zelf deel van uit maakt, een wat curieuze figuur.'[575]

[572] Munneke 1992, p. 62-63.
[573] Hoogers, De Vries 2002, p. 44.
[574] Hoogers, De Vries 2002, p. 44.
[575] Hoogers, De Vries 2002, p. 45.

De splitsing van het Koninkrijk en Nederland en de opvatting dat de ministerraad ex artikel 7 Statuut een constitutief onderdeel is van de Rijksregering, zorgt wel voor een participatie van de Caribische landen in de rijksregering, maar zorgt er tegelijkertijd voor dat deze regering geen parlement tegenover zich heeft. Het Statuut kent buiten de Staten-Generaal, de Staten van Suriname en die van de Nederlandse Antillen geen ander parlement. Wanneer men zou aannemen dat de Staten-Generaal als Koninkrijksparlement optreedt en tegelijkertijd gezien moet worden als een 'Nederlands' orgaan dat enkel het volk in Nederland vertegenwoordigt en niet de volkeren van Suriname en de Nederlandse Antillen, dan zijn de Caribische volkeren van het Koninkrijk in het Statuut kennelijk toch niet gedekoloniseerd. Immers, zij staan dan onder de heerschappij van een vreemd volk.[576] Wanneer men zou aannemen dat door het ontbreken van een Koninkrijksparlement in wezen geen parlementair stelsel kan bestaan op Koninkrijksniveau, is artikel 2 lid 1 Statuut, die alle ministers in het Koninkrijk verantwoordelijk verklaart, voor wat betreft het Koninkrijk zinledig.

De visie dat op Koninkrijksniveau geen parlementair stelsel kan bestaan, wordt door Nap onderschreven en verdedigd, wanneer hij uitlegt dat in de statutaire verhoudingen een parlementair stelsel op Koninkrijksniveau wel benaderd kan worden, maar niet bereikt. Nap wijst erop dat '[i]n de constitutionele praktijk van het Statuut (...) vaak [wordt] gehandeld als was er sprake van een parlementair stelsel.'[577] Merkwaardig is dan dat volgens Nap het ontbreken van een Koninkrijksparlement geen onoverkomelijk bezwaar is: 'Het ontbreken van een koninkrijksparlement staat dankzij (...) deels in de praktijk gegroeide en deels door het Statuut gecreëerde oplossingen niet in de weg aan het functioneren van de Staten-Generaal als parlement van het Koninkrijk.'[578] Echter, dit pad leidt – zoals gesteld – tot een zeer onbevredigende conclusie.

Hoogers pakt het probleem van de Staten-Generaal dat ontstaat bij splitsing van het Koninkrijk en Nederland op andere wijze aan dan Nap en biedt hierbij twee oplossingen. De eerste oplossing zou zijn om op basis van de gemeenschappelijke nationaliteit van de burgers van Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen de Staten-Generaal daadwerkelijk te verheffen tot een Koninkrijksparlement, dat conceptueel ook de bevolkingen/volksgemeenschappen van de Caribische landen vertegenwoordigt. Hiervoor zou volgens Hoogers een nieuw artikel in het Statuut toegevoegd moeten worden en daarnaast zou artikel 50 van de Grondwet gewijzigd moeten worden:

[576] *Supra* Hoofdstuk 3, par. 1.
[577] Nap 2005, p. 247.
[578] Nap 2005, p. 247.

'"De Staten-Generaal vertegenwoordigen het Nederlandse volk". In het Statuut voor het Koninkrijk zou dan een bepaling kunnen worden opgenomen, bijvoorbeeld voorafgaande aan het huidige artikel 15, met de tekst: "Bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden op grond van dit Statuut, een Rijkswet of een Algemene Maatregel van Rijksbestuur vertegenwoordigen de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk."'[579]

De tweede oplossing verwoordt Hoogers als volgt:

'Wenst men daarentegen vast te houden aan het bestaan van drie verschillende staatsvolken, ook op Koninkrijksniveau, dan zou in art. 50 Grondwet de zinsnede "het gehele Nederlandse volk" gehandhaafd kunnen blijven. In het hierboven voorgestelde artikel 14a van het Statuut zou in dat geval in plaats van slechts "het gehele Nederlandse volk" het volgende gesteld kunnen worden: "Bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden op grond van dit Statuut, een Rijkswet of een Algemene Maatregel van Rijksbestuur vertegenwoordigen de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk, het volk van de Nederlandse Antillen en het Arubaanse volk."'[580]

Een ander probleem dat de splitsing tussen het Koninkrijk en Nederland op de wijze van Hoogers en De Vries met zich brengt, is dat de Gevolmachtigde Ministers wel volwaardige minister zijn, maar toch niet gebonden aan de vertrouwensregel noch aan de homogeniteitsregel, hetgeen blijkt 'uit het feit dat zij nimmer ontwerpen van Rijkswet of AMvRB contraseigneren'.[581] Ook deze opvatting dat een volwaardige rijksminister – de Gevolmachtigde Minister – niet gebonden is aan de vertrouwensregel en homogeniteitsregel staat op gespannen voet met artikel 2 lid 1, omdat daar ongeclausuleerd wordt bepaald dat de ministers verantwoordelijk zijn.

Kortom, het splitsen van het Koninkrijk en Nederland tezamen met de opvatting dat de ministerraad constitutief onderdeel uitmaakt van de Rijksregering zorgt voor ernstige problemen voor het parlementair stelsel in het Koninkrijk en maakt van het Statuut een innerlijk tegenstrijdig en onbegrijpelijk document. Hierbij kan opgemerkt worden dat Van Helsdingen in zijn bekende commentaar op het Statuut anticipeert op deze interpretatie en daarbij stelt dat 'de Gevolmachtigde Minister geen zelfstandige politieke figuur is'.[582] Ook stelt Van Helsdingen

[579] Hoogers 2002, p. 18.
[580] Hoogers 2002, p. 19. Zie ook Van den Berg 2014, p. 84-87 over deze problematiek.
[581] Hoogers & De Vries 2002, p. 45.
[582] Van Helsdingen 1957, p. 311.

bij zijn commentaar op artikel 7 Statuut dat de ministerraad van het Koninkrijk absoluut niet mag worden opgevat als een college van Koninkrijksministers:

> ‘Dit artikel geeft aan hoe de Ministerraad van het Koninkrijk is samengesteld. Ik gebruik opzettelijk het woord Ministerraad, omdat de tekst de gedachte kan wekken, dat het artikel handelt over een college van Ministers-van-het-Koninkrijk. Dat was niet de bedoeling; het heeft geen zin de in die raad zitting hebbende functionarissen van Suriname en de Nederlandse Antillen, voor wien weloverwogen benaming “Gevolmachtigde Minister” is gekozen, bovendien als Minister-van-het-Koninkrijk te gaan betitelen.’[583]

Van Helsdingen legt vervolgens uit dat het niet alleen nooit de bedoeling is geweest van de makers van het Statuut om de Gevolmachtigde Minister het politieke ambt van minister te geven, maar dat bovendien de toekenning van het ministerschap aan de Gevolmachtigde Minister niet past binnen het systeem van het Statuut. Hij laat daarbij zien dat de Gevolmachtigde Minister geen minister in de zin van artikel 2 lid 1 Statuut kan zijn. Het is juist omdat de Gevolmachtigde Minister geen politieke ambtsdrager is dat hij niet ter verantwoording kan worden geroepen door de Staten-Generaal. Omdat de Gevolmachtigde Minister geen politieke ambtsdrager is, heeft hij ook geen zelfstandige stem in de ministerraad van het Koninkrijk; hij vertegenwoordigt in de ministerraad de stem van de regering van zijn (Caribisch) land. Kortom, het ministersambt en de functie van Gevolmachtigde Minister zijn twee zeer verschillende posities en ‘[e]en gelijkschakeling van de titulatuur, terwijl er zo markante verschillen zijn in positie (...) zou louter fictie zijn’, aldus Van Helsdingen.[584]

Wanneer we alles bij elkaar nemen, kunnen we concluderen dat wanneer men het Koninkrijk en Nederland probeert te splitsen het Statuut allerlei mankementen begint te vertonen die geen andere verklaring lijken te hebben dan dat deze splitsing een constructie is die niet overeenstemt met de uitgangspunten van het Statuut, waarin eenheid en nevengeschiktheid centraal staan.

[583] Van Helsdingen 1957, p. 309.
[584] Van Helsdingen 1957, p. 309.

4.4 *Artikel 3-5 Statuut: uitdrukking van subsidiariteit en solidariteit*

Zoals reeds gesteld, waren tijdens het totstandkomingsproces van het Statuut Logemann c.s. aanhangers van de koepeltheorie van Van Vollenhoven (een federaal Koninkrijk boven Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen), terwijl Van Schaik c.s. naar nieuwe (in hoge mate) nevengeschikte verhoudingen tussen bestaande entiteiten – Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen – streefden. Volgens Borman heeft de regering in Den Haag na de soevereiniteitsoverdracht aan de Verenigde Staten van Indonesië eind 1949 definitief afscheid genomen van de door Logemann opgestelde concept-Rijksgrondwet. Het nieuwe uitgangspunt van de regering inzake de verhoudingen tussen Nederland enerzijds en Suriname en de Nederlandse Antillen anderzijds omschrijft Borman als volgt: ‘Geen afzonderlijk, boven de landen geponeerd Koninkrijk met eigen organen, maar aanwijzing van een beperkt aantal aangelegenheden die voor het gehele Koninkrijk behartigd zouden worden door bepaalde Nederlandse organen, waarbij voor die gelegenheid aangepaste procedures zouden worden gevolgd.’[585]

De legitimatie voor de behartiging van die beperkte groep aangelegenheden door ‘bepaalde Nederlandse organen’ wordt in deze opzet niet gezocht in een gezamenlijk in het leven geroepen entiteit waarin de landen gezamenlijk participeren; in deze opzet worden de voornoemde aangelegenheden immers behartigd door een reeds bestaande entiteit: het historisch gegroeide Koninkrijk dat niet van Nederland gesplitst kan worden. Die legitimatie kan wel gevonden worden in de beginselen van de sociale leer van de Katholieke Kerk, namelijk in de beginselen van subsidiariteit en solidariteit. In deze (katholieke) visie kunnen Koninkrijksaangelegenheden nimmer exclusieve bevoegdheden zijn, omdat de grondslag voor kwalificatie als Koninkrijksaangelegenheid niet enkel gezocht mag worden in de noodzaak voor eenheid, maar ook in de mate waarin de landen in staat zijn om zelf deze aangelegenheden te behartigen. Dit betekent dat er een afweging moet plaatsvinden of een aangelegenheid niet beter op landsniveau kan worden verzorgd.

Artikel 3 Statuut gaat volgens de officiële toelichting over belangen die ‘ter wille van de eenheid of een betere verzorging van de belangen der landen Koninkrijksaangelegenheden zijn.’ Artikel 3 lid 1 Statuut gaat – bezien vanuit het perspectief van Van Schaik c.s. – ervan uit dat het Koninkrijk (het Nederlandse staatsbestel) veel beter in staat is om de defensie en buitenlandse betrekkingen van het gehele Koninkrijk (de gebieden Nederland, Suriname, de Nederlandse Antillen en, tot 1962, ook Nederlands Nieuw Guinea) te verzorgen dan Suriname

[585] Borman 2012, p. 5-6

of de Nederlandse Antillen zelf. De overige Koninkrijksaangelegenheden dienen kennelijk ter wille van de eenheid centraal te worden geregeld. Dit geschiedt dan ook door het Koninkrijk (het Nederlandse staatsbestel), omdat dit voor Nederland een minder zware belasting op het bestuur zou betekenen dan voor Suriname en de Nederlandse Antillen. De officiële toelichting legt hierbij uit dat zelfs wanneer een aangelegenheid bestempeld is als Koninkrijksaangelegenheid het principe van subsidiariteit van toepassing blijft op de overweging of Nederland die aangelegenheid centraal zal moeten regelen of dat die aangelegenheid decentraal moet worden geregeld: 'De behartiging van deze aangelegenheden geschiedt onder verantwoordelijkheid van de organen van het Koninkrijk. Zij zal ook geschieden door deze organen voor zover niet de inschakeling van een landsorgaan doelmatig is.' Hierbij kan nog opgemerkt worden dat deze Koninkrijksorganen volgens de officiële toelichting op het Statuut (bij artikel 5) naast de Koning onder meer 'de wetgever, de Ministers, de Raad van State, de Hoge Raad der Nederlanden' zijn.[586]

Wanneer het Statuut staatstaken aan bestaande Koninkrijksorganen opdraagt, is het niet mogelijk om deze organen in het Statuut nogmaals in het leven te roepen. Wel is het mogelijk om tot uitdrukking te brengen dat deze organen de in het Statuut vastgelegde Koninkrijksaangelegenheden zullen behartigen. Vanuit het perspectief van Van Schaik c.s. betekent dit dat in artikel 4 van het Statuut aangegeven wordt dat de regering van het Koninkrijk/Nederland belast wordt met het bestuur ten aanzien van de Koninkrijksaangelegenheden en dat wetgeving ten aanzien van dezelfde onderwerpen geschiedt door de reeds bestaande wetgever van het Koninkrijk. De officiële toelichting benadrukt nogmaals dat artikel 4 niet gezien moet worden als de oprichting van geheel nieuwe organen en stelt dat deze bepalingen 'in hoofdzaak van declaratoire aard' zijn.[587] Dat deze organen bij de behartiging van de Koninkrijksaangelegenheden zich zullen moeten houden aan de procedures die in het Statuut geregeld zijn om de inspraak van Suriname en de Nederlandse Antillen in het besluitvormingsproces met betrekking tot Koninkrijksaangelegenheden te garanderen, is echter wel constitutief van aard. De laatste zin van artikel 4 Statuut luidt daarom ook als volgt: 'Bij voorstellen van Rijkswet vindt de behandeling plaats met inachtneming van de artikelen 15 t/m 21.'

Het laatste artikel van de Algemene Bepalingen van het Statuut is artikel 5. In artikel 5 komt nogmaals tot uitdrukking dat het Statuut niet alles regelt omtrent de Koninkrijksorganen. Vanuit de visie van Van Schaik c.s. is dat ook niet nodig, omdat het een en ander al in de Grondwet wordt geregeld (art. 5 lid 1). Wel moet helder zijn dat de regeling in het Statuut de Grondwet dwingend aanvult (art. 5

[586] *Kamerstukken II* 1953-1954, 3517, nrs. 1-3, p. 10-11.
[587] *Kamerstukken II* 1953-1954, 3517, nrs. 1-3, p. 11.

lid 2). Tot slot is in artikel 5 lid 3 bepaald dat wijzingen in de Grondwet die ingevolge het Statuut Koninkrijksaangelegenheden zijn voortaan niet meer kunnen plaatsvinden zonder de Caribische landen hierin te kennen. Deze bepaling – hoe onaangenaam deze ook voor Nederland moge zijn – ligt geheel in de lijn van de gedachte dat een reële samenwerking beperkingen met zich brengt ten aanzien van de eigen zeggenschap van de landen van het Koninkrijk over bepaalde aangelegenheden.

Op grond van het voorgaande blijkt het Statuut in hoge mate consistent te zijn met de opvattingen van Van Schaik c.s. Die opvattingen zijn na de totstandkoming van het Statuut door niemand helderder verwoord dan door Van der Hoeven:

> '(...) de taak om het Koninkrijk te besturen, te representeren en de nodige wetgevende arbeid te verrichten, is opgedragen aan Nederlandse constitutionele instellingen, die werken op dezelfde wijze en in hetzelfde verband voor het Koninkrijk als zij voor Nederland doen. De Nederlandse constitutionele instellingen kunnen wel een zeker onderscheid maken tussen hun Koninkrijkstaak en hun taak in het land Nederland, maar zelfs dat is niet altijd mogelijk. (...) Maar dat verandert niets aan het feit, dat het de van oudsher bestaande Nederlandse constitutionele instellingen zijn, door welke zich de besluitvorming voltrekt'.[588]

Een en ander leidt tot de conclusie dat volgens het Statuut (1954) het Koninkrijk geen van Nederland apart (be)staand staatsbestel is, maar dat de benaming 'Koninkrijk' geldt voor zowel de eenheid gevormd door de gebiedsdelen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen, als de voor het staatsbestel bestaande Koninkrijksorganen die de dubbele taak hebben aangelegenheden te behartigen die alle Nederlanders aangaan en aangelegenheden die in het bijzonder de inwoners van Nederland aangaan.[589] De staatsstructuur die het Statuut presenteert, is een juridische (samenwerkings)band tussen het staatsbestel van het Koninkrijk/Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen, waarmee de structuur van het Koninkrijk niet hiërarchisch, maar nevengeschikt is. Daarom stelt artikel 6 lid 1

[588] Van der Hoeven 1959, p. 380.

[589] Deze dubbele betekenis van de term 'Koninkrijk', te weten enerzijds als band tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen en anderzijds als aanduiding van het staatsbestel dat samenvalt met het Nederlandse, komt ook helder tot uitdrukking in de rest van het Statuut. In paragraaf 2 inzake de behartiging van Koninkrijksaangelegenheden 'verdwijnt' Nederland uit het vizier, daar Nederland in de Koninkrijksorganen geen aparte vertegenwoordiging nodig heeft (vgl. o.a. artikelen 10, 12 en 13 Statuut). In paragraaf 3 inzake de vrijwillige samenwerking 'verdwijnt' het Koninkrijk van het toneel en treedt het Land Nederland naar voren (vgl. o.a. artikelen 36, 37 en 38 Statuut).

Statuut (1954) dat de Koninkrijksaangelegenheden worden behartigd ‘in samenwerking van Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen’. Volgens de officiele toelichting drukt deze bepaling uit ‘dat het Koninkrijk een rechtsband vormt, welke beschouwd kan worden als de gebonden samenwerking der landen.’[590] De Algemene Bepalingen van het Statuut drukken uit dat deze structuur bij elkaar wordt gehouden door de Koning, door een aantal organisatorische gemeenschappelijkheden en door een taakverdeling op basis van de beginselen van subsidiariteit en solidariteit, welke gezamenlijk afgesproken zijn en vastgelegd in een overeenkomst tussen vorst en Koninkrijksdelen: het Statuut.

4.5 *The proof of the pudding ...*

De Algemene Bepalingen van het Statuut drukken vanuit confessioneel perspectief aldus belangrijke confessionele thema’s uit, waaronder de reële rol van de Koning in het Koninkrijk en continuïteit van de historisch geconstitueerde Koninkrijksorganen. Daarnaast drukken de Algemene Bepalingen specifieke KVP-uitgangspunten uit, zoals de idee van de historische vervlechting tussen Koninkrijk en Nederland en de principiële gelijkheid tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen die berust op het feit dat de gemeenschappelijke Koning dezelfde centrale rol in de bestuurssystemen van de Landen vervult en dat die bestuurssystemen gelijk zijn zowel in vorm als in status. Deze principiële gelijkheid heft dan ook iedere vorm van een gezagsverhouding op tussen de landen en drukt tegelijkertijd een vergaande autonomie uit.

Echter, omdat de Landen met elkaar verbonden zijn binnen één staatsverband, brengt de gelijkheid tussen de Landen ook met zich dat de Landen van het Koninkrijk gelijk dienen te zijn in hun verantwoordelijkheid voor de behartiging van de Koninkrijksaangelegenheden. Op basis van die gelijkheid zou de verantwoordelijkheid voor de verzorging van de Koninkrijkstaken paritair verdeeld moeten worden tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen. Problematisch aan een paritaire taakverdeling is echter dat er dan geen rekening wordt gehouden met de verschillen in bestuurskracht en draagkracht tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen, waardoor Suriname en de Nederlandse Antillen in vergelijking tot Nederland disproportioneel zwaar zouden worden belast. De Algemene Bepalingen corrigeren de onwenselijke paritaire verdeling van Koninkrijkslasten door toepassing van de beginselen van subsidiariteit en solidariteit, met als gevolg dat in beginsel Nederland de Koninkrijkstaken zal moeten behartigen.

[590] *Kamerstukken II* 1953-1954, 3517, nrs. 1-3, p. 11.

Doch, Suriname en de Nederlandse Antillen worden niet ontslagen van de behartiging van deze taken; zij moeten op zijn minst een bijdrage leveren aan de behartiging ervan in de vorm van inlichtingen over de hierbij gemoeide Surinaamse en Antilliaanse belangen.

Tegen deze achtergrond kunnen we vervolgens kijken naar ‘de romp’ – oftewel de verdere uitwerking – van het Statuut (te weten de paragrafen 2, 3 en 4) met de vraag of daar dezelfde principes van subsidiariteit, solidariteit en autonomie tot uitdrukking komen. Immers, *the proof of the pudding is in the eating*.

In paragraaf 2, getiteld *De behartiging van de aangelegenheden van het Koninkrijk*, valt op dat de besluitvorming over Koninkrijksaangelegenheden zich steeds voltrekt binnen traditioneel Nederlandse organen met steeds een (minimale) bijdrage van Surinaamse en Antilliaanse organen. Daarnaast wordt in paragraaf 2 onder meer de financiële bijdrage van Suriname en de Nederlandse Antillen aan de kosten verbonden aan de behartiging van Koninkrijksaangelegenheden geregeld. Die bijdrage wordt ook niet paritair verdeeld. De bijdragen van Suriname en de Nederlandse Antillen worden daarentegen vastgesteld op basis van hun respectievelijke draagkracht (art. 35 lid 1 Statuut 1954), met als impliciet gevolg dat Nederland voor het leeuwendeel van die kosten moet opdraaien. Aldus staat paragraaf 2 Statuut met name in het teken van subsidiariteit.

Wanneer we naar paragraaf 3 kijken, wordt in het eerste artikel (art. 36) het beginsel solidariteit tot uitdrukking gebracht. Dit artikel luidt immers als volgt: ‘Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen verlenen elkaar hulp en bijstand.’ De rest van deze paragraaf vormt een uitwerking van deze gedachte, hetgeen onder meer tot uitdrukking komt in de eis van zoveel mogelijk overleg tussen de Landen (art. 37) met daarbij de mogelijkheid om onderlinge (bindende) afspraken te maken (art. 38). Feitelijk zegt de titel van deze paragraaf 3, te weten *Onderlinge bijstand, overleg en samenwerking*, reeds voldoende!

Wanneer we tot slot kijken naar paragraaf 4 over de staatsinrichting van de Landen, zien we in de eerste bepaling de autonomie van de Landen tot uitdrukking komen: Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen behartigen conform artikel 41 lid 1 zelfstandig hun eigen belangen. Echter, de rest van paragraaf 4 herinnert de Landen er voornamelijk aan dat de vrijheid die autonomie met zich brengt, geen vrijblijvendheid is: de verbondenheid van de Landen in het Koninkrijk stelt immers beperkingen aan de autonomie doordat de Landen oog dienen te hebben voor de gemeenschappelijke belangen oftewel de Koninkrijksbelangen (art. 41 lid 2) en doordat Nederland de taak opgedragen krijgt om te waken voor de waarborging van fundamentele waarden in het Koninkrijk, dienen de Caribische gebiedsdelen ook toezicht op hun handelingen te dulden (artt. 43 lid 2, 50 en 51). Hiermee komt paragraaf 4 geheel in het teken te staan van (de reikwijdte van) de

autonomie van met name Suriname en de Nederlandse Antillen. Dit begrip 'autonomie' is zoals het begrip 'Koninkrijksaangelegenheden' onder invloed van de beginselen subsidiariteit en solidariteit dynamisch, waarbij de reikwijdte van de autonomie en die van de Koninkrijksaangelegenheden in een inverse relatie tot elkaar staan. Dit wil zeggen dat indien de bestuurs- en draagkracht van één van de Landen toeneemt, de bijstand die vanuit het Koninkrijk/Nederland dient te worden verleend (*subsidium*) proportioneel dient af te nemen. Echter, het omgekeerde geldt evenzeer, namelijk dat indien de bestuurs- en draagkracht afneemt, deze bijstand in evenredige mate dient toe te nemen. Dit laatste mag aldus enkel voor zover dit noodzakelijk is en dient ook van tijdelijke aard te zijn. Immers, zodra de bestuurs- en draagkracht van het Land weer groeit, dient de bijstand vanuit het Koninkrijk/Nederland weer in gelijke mate af te nemen.[591]

Kortom, de paragrafen 2, 3 en 4 – oftewel 'de romp' van het Statuut – die het dagelijks functioneren van het Koninkrijk inkaderen, vormen tezamen één grote uitdrukking van de beginselen en ideeën uit de sociale leer van de Katholieke Kerk: subsidiariteit, solidariteit en de daarin besloten autonomie. Hiermee staan deze paragrafen op één lijn met de Algemene Bepalingen van het Statuut en kan worden geconcludeerd dat het Statuut – indien met een confessionele bril gelezen – een innerlijk coherent en consistent document is dat een staatsstructuur tot uitdrukking brengt waarin de entiteiten Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen principieel gelijk zijn, maar functioneel op verschillende manieren participeren in de behartiging van de gezamenlijke belangen. De Landen zijn met andere woorden functioneel gelijkwaardig. Tot slot kan de hypothese bevestigd worden dat het Statuut daadwerkelijk vanuit een specifieke politieke invalshoek is geredigeerd en kan vanuit dit perspectief worden gesteld dat het Statuut inderdaad een politiek document is, te weten *confessioneel*.

5 Conclusie

De problematiek van dekolonisatie van de Oost en van de West concentreerde zich in Nederland binnen ongeveer één decennium na het einde van de Tweede Wereldoorlog. Gedurende deze periode vochten twee politieke stromingen ten aanzien van het (de)kolonisatiebeleid om het hoogste en laatste woord, te weten de sociaal-democratische respectievelijk de confessionele stroming. Het sociaal-democratische beleid was te dien aanzien in principe gefocust op de erkenning

[591] Vgl. Santos do Nascimento 2015.

van de soevereiniteit van de gekolonialiseerde volkeren en de toekenning van het zelfbeschikkingsrecht aan die volkeren. Dit beleid zou noodzakelijkerwijs leiden tot een breuk met het oude Koninkrijk en er zouden nieuwe staten moeten worden geconstitueerd. Het confessionele beleid was daarentegen gericht op het behoud van het oude historische Koninkrijk. Slechts de verhoudingen binnen dat Koninkrijk dienden op een zodanige manier te worden gewijzigd en ingericht dat de gekolonialiseerde gebieden een autonome en aan Nederland principieel gelijke positie zouden verwerven, waarmee aan de koloniale verhoudingen een einde zou komen.

Er bestond aldus daadwerkelijk een principieel verschil in uitgangspunt tussen de PvdA, oftewel de sociaal-democraten, en de confessionelen, met name de KVP. Wanneer we vervolgens naar de verschillende cruciale momenten in het gehele dekolonisatieproces kijken, te weten het Akkoord van Linggadjati, de Grondwetswijziging van 1948, de concept-Rijksgrondwet van Logemann van 1948, de Interimregelingen voor Suriname en de Nederlandse Antillen van 1950-1951 en het ontwerp-Statuut voor het Koninkrijk, dan zien we dat dit gehele proces in het teken stond van het voornoemde principiële verschil tussen beide stromingen. Daarbij zien we tevens dat ongeveer de eerste drie jaren na de Tweede Wereldoorlog met name beheerst werden door de sociaal-democraten. Het jaar 1948 kan worden bestempeld als het grote omslagpunt in het dekolonisatiebeleid, daar in dat jaar de confessionelen en met name de KVP significant aan terrein wonnen en uiteindelijk is de strijd door de KVP beslist.

Wanneer we de Interimregelingen van 1950-1951 en het Statuut toetsen aan de confessionele en voornamelijk katholieke beginselen (zoals eenheid, subsidiariteit en solidariteit), dan leidt deze toets vrijwel als vanzelfsprekend tot de conclusie dat we hier te maken hebben met confessionele – en meer in het bijzonder katholieke – documenten. Er is immers vastgehouden aan het historische Koninkrijk (dat als staatsbestel volledig samenvalt met dat van Nederland), waarin een reële rol is weggelegd voor de Koning die staat voor de eenheid binnen het Koninkrijk en zorgt voor de principiële gelijkheid tussen de landen. Vervolgens zien we in het gehele Statuut de beginselen van subsidiariteit en solidariteit terugkeren. De subsidiariteit zien we hoofdzakelijk terug in de problematiek van de Koninkrijksaangelegenheden (art. 3 in samenhang met paragraaf 2 Statuut). Hoewel er een principiële gelijkheid bestaat tussen de landen van het Koninkrijk dient er rekening te worden gehouden met de bestuurs- en draagkracht van elk der Landen en dienen de Koninkrijkslasten op basis van bestuurs- en draagkracht proportioneel over de landen te worden verdeeld. Hierin komt tevens het beginsel van solidariteit tot uitdrukking. Dit beginsel staat echter met name centraal in de derde paragraaf van het Statuut dat ook de titel *Onderlinge bijstand, overleg en samenwerking*

draagt. De vierde paragraaf van het Statuut staat in het teken van de verhouding van de individuele, autonome Landen tot het Koninkrijksverband tussen de Landen. Wanneer we deze paragraaf 4 in samenhang met paragraaf 2 van het Statuut bezien, komt naar voren dat de rol van de Landen in het Koninkrijksverband recht evenredig dient te zijn aan hun bestuurs- en draagkracht en dat de bijstand aan de Caribische Landen die van het Koninkrijk/Nederland wordt vereist, omgekeerd evenredig is aan de bestuurs- en draagkracht van de Landen.

Uit dit alles kan worden geconcludeerd (1) dat het Statuut vanuit één specifieke politieke invalshoek, te weten een confessionele/katholieke, is geredigeerd en vanuit dit perspectief kan worden gesteld dat het Statuut inderdaad een politiek document is, (2) dat met het opzetten van een confessionele/katholieke bril, het Statuut een consistent en coherent document is, (3) dat er in het Statuut niet gekozen is voor een hiërarchische gezagsstructuur, doch voor een nevengeschikte structuur tussen Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen, die principieel (en niet juridisch) gelijk zijn, en (4) dat het Statuut daadwerkelijk een voortzetting is van het historische Koninkrijk waarbinnen nieuwe verhoudingen zijn vastgesteld.[592] Hiermee is het Statuut niet alleen een politiek document, maar tevens een juridisch zuiver document.[593] Het probleem omtrent de interpretatie ervan is slechts een kwestie van uitgangspunten.

[592] Vgl. Santos do Nascimento & Van Bogaert 2014.
[593] Vgl. Van der Hoeven 1959, p. 389.

HOOFDSTUK 7

Het Koninkrijk ontsluierd: enkele samenvattende en concluderende opmerkingen

1 Inleiding

Zoals we in de voorgaande hoofdstukken hebben gezien, was het Nederlands kolonialisme van de twintigste eeuw gericht op de ontwikkeling van de overzeese volkeren naar zelfbestuur onder Nederlandse leiding en naar Westers model.[594] Het koloniaal staatsrecht bracht – zoals Da Costa Gomez uitlegt – de overzeese volkeren onder het vreemde gezag van het Nederlandse volk.[595] Omdat dit Nederlands gezag niet teruggevoerd kon worden op een democratische legitimatie, noemde Logemann het een heterokephalie.[596]

Vanwege het feit dat dit kolonialisme staatsrechtelijk gezien zich kenmerkt door verticale verhoudingen tussen het Nederlandse volk en de overzeese volkeren, kan het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (1954) pas worden gekwalificeerd als een dekolonisatiedocument indien het de gezagsverhoudingen tussen Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen opheft. Wanneer men naar de rechtspraktijk van het Koninkrijk kijkt, lijkt dit laatste echter niet het geval te zijn. Een van de meeste recente voorbeelden, de Arubaanse begrotingskwestie, heeft uitgewezen dat niet de Arubaanse volksvertegenwoordiging het laatste woord heeft ten aanzien van de totstandkoming van (begrotings)wetgeving, maar een Nederlandse minister – de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – die zijn ambt verkregen heeft via een geparlementariseerde kabinetsformatie en die bovendien individueel verantwoording verschuldigd is aan het Nederlandse parlement (art. 2 lid 1 Statuut). Wanneer deze minister zijn interventie in het financieel beleid van Aruba rechtvaardigt met een beroep op bescherming van de Arubaanse burger tegen zijn eigen overheid, bevestigt hij niet alleen de idee dat de Caribische volkeren kennelijk nog steeds bescherming en leiderschap van Nederland behoeven, maar ook dat zij nog steeds onder Nederlands gezag verkeren.

[594] Locher-Scholten 1981, p. 201.
[595] Da Costa Gomez 1935, p. 34.
[596] Logemann 1947, p. 6-7.

Tegen deze zienswijze brengt staatsrechtelijk Nederland het argument in dat het Statuut formeel-conceptueel een einde heeft gebracht aan de koloniale verhoudingen,[597] daar niet meer Nederland maar een aparte entiteit, genaamd het Koninkrijk der Nederlanden, dit gezag uitoefent over de Caribische Koninkrijksdelen. Hiermee moet het Statuut kennelijk beschouwd worden als de oprichtingsakte van dit nieuwe Koninkrijk dat formeel een aparte bestuurslaag vormt, waaronder de Landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten ressorteren. Aldus zouden er *de iure* geen gezagsverhoudingen meer bestaan tussen Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen, maar enkel tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Landen van het Koninkrijk. Dat deze formele toestand afwijkt van de rechtspraktijk waarin Koninkrijk *de facto* samenvalt met Nederland, doet volgens de heersende opvatting niet af aan het principe dat het Statuut de verticale betrekkingen tussen Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen heeft vervangen door horizontale. Gezagsverhoudingen zouden aldus enkel nog bestaan tussen het Koninkrijk en de Landen.

De onuitgesproken consequentie van deze heersende opvatting is, zoals ook in hoofdstuk 2 is geconcludeerd, dat de koloniale verhoudingen formeel tot een einde zijn gekomen, maar materieel nimmer zijn opgeheven. De Caribische rechtsgeleerde Croes gaat een stap verder wanneer hij betoogt dat op het punt van de koloniale verhoudingen er in het geheel geen divergentie bestaat tussen de formele ratio achter het Statuut en de materiële verhoudingen die daarvan het gevolg zijn:

> ‘Het Statuut is (...) een politiek document geworden, waarbij bewust is gekozen de strikt hiërarchische verhoudingen te camoufleren. Dit leidde tot misleidend en verhullend woordgebruik om te doen voorkomen dat het Statuut een zelfde inhoud zou hebben als de ontwerp-Rijksgrondwet van 1948. Er is bewust gekozen de publieke perceptie in de West anders te laten zijn dan de klinische juridische realiteit.’[598]

Volgens Croes heeft Nederland bij de totstandkoming van het Statuut zijn primaat willen handhaven en dientengevolge nimmer reëel willen dekoloniseren. Dit zou onder meer tot uitdrukking komen in het feit dat Nederland continuïteit van het aloude, grondwettelijke ‘Koninkrijk der Nederlanden’ als uitgangspunt van het Statuut wilde behouden en niet het nieuwe ‘Verenigd Koninkrijk der Nederlanden’ van het concept-Logemann wilde aanvaarden dat een definitief einde van het oude Koninkrijk met zijn koloniaal gezag moest bewerkstelligen. Uit Croes’

[597] *Supra* Hoofdstuk 2.
[598] Croes 2006, p. 18.

betoog volgt dat het gebruik van de term 'Koninkrijksorganen' in het Statuut geheel op zijn plaats is, aangezien sinds 1815 de Koning, de Staten-Generaal en de Raad van State organen van het *oude* Koninkrijk zijn, dat volgens Croes klaarblijkelijk nog steeds bestaat. Om koloniale gevoeligheden echter te vermijden, zou Nederland over zijn intenties niet open zijn geweest, maar steeds naar het concept-Logemann hebben verwezen als psychologisch hulpmiddel om de Caribische gemeenschappen te doen geloven dat zij met het Statuut een *nieuw* Koninkrijk zouden krijgen en dat de rechtspositie van Nederland daarmee drastisch achteruit zou gaan.

Dat Croes meent dat Nederland niet oprecht geïnteresseerd was in dekolonisatie, brengt uiteraard nog niet met zich dat het Statuut meteen veroordeeld moet worden als een (versluierd) koloniaal document. Het ontbreken van een kritisch moment in de historische onderbouwing van de gangbare structuurvisies in Nederland, tezamen met de kritische geluiden van met name Croes, nopen tot een herevaluatie van het totstandkomingsproces van het Statuut. In dit hoofdstuk wil ik de vraag beantwoorden welke rechtsbetrekkingen Nederland in het Statuut tot uitdrukking heeft willen laten komen: was dat opheffing van de koloniale verhoudingen vanuit de erkenning van het volk-zijn van de gekolonialiseerde volkeren en hun soevereine aanspraken op zelfbeschikking en gelijkberechtiging of was dat enkel het behoud van het Nederlands politiek primaat? Wellicht zal juist door de beantwoording van deze vraag het mogelijk blijken om de structuur van het Koninkrijk te kwalificeren.

Ter beantwoording van deze vraag zal gebruikgemaakt worden van de gegevens die in hoofdstukken 3, 4 en 5 thematisch aan de orde zijn gekomen. Die gegevens zullen hier daarentegen in chronologische volgorde gerangschikt worden. Daartoe zal het totstandkomingsproces van het Statuut opgedeeld worden in drie periodes van Nederlands overzees beleid: (1) de periode tijdens de Tweede Wereldoorlog, (2) de periode 1945-1948 waarin Logemann (PvdA) en andere leden van de Stuw de boventoon voerden inzake het (de)kolonisatiebeleid en (3) de periode 1948-1954 waarin de KVP het stokje van de PvdA overnam en definitief de koers bepaalde ten aanzien van de herstructurering van het Koninkrijk. In een concluderende paragraaf zal ik eerst de benaderingen van Logemann c.s. en Van der Hoeven c.s. tegen het licht van het historisch totstandkomingsproces van het Statuut houden en tot slot een antwoord formuleren op de vraag welke staatsstructuur in het Statuut tot uitdrukking komt.

2 Nederlands overzees beleid tijdens de Tweede Wereldoorlog

Om te kunnen beoordelen of er tijdens de Tweede Wereldoorlog een omslag kwam in het Nederlands koloniaal denken, kunnen we ons concentreren op twee toonaangevende momenten, te weten de aankondiging van de Rijksconferentie die na de Tweede Wereldoorlog plaats zou vinden en de radiorede van Koningin Wilhelmina, uitgesproken op 7 december 1942.

2.1 *Aankondiging van de Rijksconferentie*

In de regeringsverklaring van 27 januari 1942 werd de gedachte van een Rijksconferentie uitgewerkt. Het belang van deze verklaring werd nog eens benadrukt door Hare Majesteit in haar radiorede van 7 december 1942:

> 'In vroegere radio-reden kondigde ik reeds aan, dat het in mijn bedoeling ligt, na de bevrijding, de gelegenheid te scheppen om gezamenlijk te overleggen over een voor de veranderde omstandigheden passende bouw van het Koninkrijk en zijn deelen. De daartoe bijeen te roepen rijksconferentie werd in de regeeringsverklaring van 27 Januari 1942 nader omschreven.'[599]

In die regeringsverklaring van 27 januari 1942 werd een rijksconferentie aangekondigd tussen de rijksdelen Nederland, Nederlands-Indië, Suriname en Curaçao. Met veelbelovende woorden verklaarde de regering dat de Rijksconferentie 'het karakter [zal] dragen van een "round table"-conferentie, welke alle wenschen en opvattingen betreffende de positie der verscheidene gebiedsdeelen binnen Rijksverband zal kunnen bespreken'.[600] Het gebruik van de term *rondetafelconferentie* suggereert dat een Nederlands primaat in deze besprekingen volledig wordt opgegeven en dat er volkomen gelijkheid zal bestaan tussen alle partners aan de onderhandelingstafel. In essentie zou er derhalve sprake kunnen zijn van een impliciete erkenning van de overzeese bevolkingen als volken en daarmee van een omslag in het koloniaal denken.

Echter, twee aspecten van de opzet van deze rijksconferentie nuanceren het optimisme over een omslag in de Nederlandse koloniale politiek. Ten eerste zou volgens de regering de conferentie niet worden samengesteld uit vertegenwoordigers

[599] Van Helsdingen 1957, p. 5.
[600] Van Helsdingen 1957, p. 4.

van de *volkeren* van het Koninkrijk, maar uit 'vooraanstaande personen uit alle vier *Nederlandsche gebiedsdeelen*, die geacht kunnen worden de verscheidene geestelijke stroomingen in deze gebiedsdeelen te vertegenwoordigen [cursivering RSdN].'[601] Deze opzet past meer bij besprekingen tussen verschillende gebiedscorporaties binnen één nationale eenheid, dan bij besprekingen tussen volkeren uit verschillende gebiedsdelen. Het gevolg hiervan is dat hiermee het belang van de nationale eenheid voorop wordt gesteld. Ten tweede gaat de opzet van de Rijksconferentie onomwonden uit van het Nederlands primaat in (de eenheid van) het Koninkrijk. Volgens de regering zou de taak van de Rijksconferentie zijn om de Nederlandse regering te *adviseren*:

> 'De taak der Rijksconferentie zal van *adviseerende aard* zijn en zij zelve zal het karakter dragen van een "round table"-conferentie, welke alle wenschen en opvattingen betreffende de positie der verscheidene gebiedsdeelen binnen Rijksverband zal kunnen bespreken en op grond van deze besprekingen *aanbevelingen* zal kunnen opstellen [cursiveringen RSdN].'[602]

De aankondiging van de Rijksconferentie is hiermee geen toezegging van eerlijke onderhandelingen tussen vertegenwoordigers van de volkeren van het Koninkrijk, maar in feite een mededeling dat er een *Rijks*commissie wordt ingesteld die qua opzet gelijk is aan een gewone Nederlandse staatscommissie. Een erkenning van de soevereine rechten van de overzeese volkeren valt immers nergens te bespeuren. De besprekingen moesten beperkt blijven tot nieuwe verhoudingen in het Koninkrijk, waarbij de mate van autonomie wel bespreekbaar was, maar uittreding uit het Koninkrijk niet. Aldus past de opzet van de Rijksconferentie volledig binnen de tot dan gevoerde ethische politiek. Immers, binnen die politiek was méér autonomie niet alleen mogelijk, maar ook wenselijk, zij het altijd onder het bevoogdend toezicht van het moederland.

2.2 *De radiorede van 7 december 1942*

Zoals reeds gezegd, gaan velen ervan uit dat de omslag in het Nederlands koloniaal denken tot uiting kwam in de radiorede van Hare Majesteit Koningin Wilhelmina van 7 december 1942. In zijn autobiografisch boek *Herinneringen en Opvattingen* gaat Drees op deze radiorede in en vestigt daarin de aandacht op de volgende zin

[601] Van Helsdingen 1957, p. 4.
[602] Van Helsdingen 1957, p. 4.

uit die rede: 'Ik weet, dat geen politieke eenheid en verbondenheid op den duur kunnen blijven bestaan, die niet gedragen worden door de vrijwillige aanvaarding en de trouw van de overgroote meerderheid der burgerij.'[603]

Ook Drees suggereert naar aanleiding van deze passage dat er een ommekeer in het Nederlands koloniaal denken kwam. Immers, de zojuist geciteerde zin verwijst kennelijk naar *democratie* als grondslag voor ieder politiek systeem. Daarmee drukt de radiorede blijkbaar uit dat de soevereiniteit van de volkeren in het Koninkrijk de enige legitieme grondslag kan vormen voor de nieuwe betrekkingen in het Koninkrijk. Dit beeld wordt bovendien bevestigd door de volgende passage in de radiorede:

> 'Staat het dus vast dat vernieuwing noodig is in den staatkundigen opbouw van het Rijk en in dien van Nederland en de overzeesche gebieden, het zou daarom niet juist en ook niet mogelijk zijn daarvan nu reeds den vorm te willen bepalen.
> (...)
> Dit kan slechts worden uitgewerkt in vrij overleg, waarbij de beide gebiedsdeelen van elkaars denkbeelden zullen willen kennisnemen.'[604]

Drees was dusdanig enthousiast over deze uitdrukkingen in de radiorede dat hij het volgende schreef:

> 'Soekarno en Hatta hebben ongetwijfeld met belangstelling geluisterd naar wat de koningin door de radio over Indonesië zei. Hadden ze toen de juiste waarde gehecht aan het slot van de zogenoemde rede, dan zouden ze begrepen hebben dat er geen reden was voor opstand, maar dat volledige zelfstandigheid in vrede zou kunnen worden verkregen.'[605]

Echter, Drees vergeet daarbij te vermelden dat in de inleiding van de radiorede uitdrukkelijk is verwezen naar de bovengenoemde regeringsverklaring van 27 januari 1942 waarin aan de te houden Rijksconferentie slechts een adviserende taak werd toegekend. Voorts werd zonder voorafgaand consultatief referendum in de radiorede uitgedrukt dat Indonesiërs de Nederlandse bevoogding aanvaardden: 'Ik weet, dat Nederland dieper dan ooit zijn verantwoordelijkheid gevoelt voor den krachtigen groei der overzeesche gewesten, en dat de Indonesiërs in de langzaam gegroeide samenwerking den besten waarborg vinden voor het herstel

[603] Van Helsdingen 1957, p. 5.
[604] Van Helsdingen 1957, p. 5.
[605] Drees 1983, p. 94-95.

van hun vrede en geluk.'[606] Tot slot eindigt de radiorede geenszins – zoals Drees betoogt – met de erkenning van het democratisch principe, maar met een boodschap waarin uitbreiding van de autonomie van de overzeese Koninkrijksdelen mogelijk wordt geacht binnen de kaders van het Nederlands politiek primaat:

> 'Ik stel mij voor, zonder vooruit te loopen op de *adviezen* der rijksconferentie, dat zij zich richten zullen op een Rijksverband, waarin Nederland, Indonesië, Suriname en Curaçao tezamen deel zullen hebben, terwijl zij ieder op zichzelf de eigen, inwendige aangelegenheden in zelfstandigheid en steunend op eigen kracht, doch met den wil elkander bij te staan, zullen behartigen.
> Ik meen, dat zulk een zelfstandigheid en samenwerking aan het Rijk en zijn deelen de kracht kunnen geven om hun verantwoordelijkheid naar binnen en naar buiten ten volle te dragen. Daarbij zal voor verschil van behandeling op grond van ras of landaard geen plaats zijn, doch zullen slechts de persoonlijke bekwaamheid der burgers en de behoeften van de verschillende bevolkingsgroepen den doorslag geven voor *het beleid der Regeering* [cursiveringen RSdN].'[607]

Bij nader inzien blijkt de radiorede aldus doordrenkt te zijn van de ethische politiek en vormt daarmee geen aankondiging van nieuw beleid. Deze constatering roept de vraag op wat dan wél de bedoeling van de radiorede was. Een antwoord op deze vraag is reeds af te leiden uit de datum waarop de radiorede werd voorgedragen: precies één jaar na de Japanse aanval op Pearl Harbor. De openingszin van de rede verheldert op impliciete wijze wie de werkelijke adressaat van de radiorede was: 'Het is heden een jaar geleden, dat de Japaneezen zonder voorafgaande oorlogsverklaring hun verraderlijken overval deden op onze bondgenooten.'[608] Onderzoek naar de redactie van de radiorede, verricht door Fasseur, bevestigt dat de rede gericht was op verkrijging van militaire steun van Amerika voor de bevrijding van Nederland en Nederlands-Indië. De historicus Yong Mun Cheong voegt hieraan toe dat Amerika zelf om een verklaring had verzocht met het oog op het werven van publieke steun voor Amerikaanse militaire hulp aan het Koninkrijk. Hierbij kan opgemerkt worden dat de radiorede kennelijk haar doel had bereikt en dat de Amerikanen er tevreden over waren: 'The speech was sufficiently liberal for President Roosevelt's taste. He thought it had strengthened the Dutch position

[606] Van Helsdingen 1957, p. 5.
[607] Van Helsdingen 1957, p. 5.
[608] Nationaal Archief in Collectie 176 H.J. van Mook, Inventaris nr. 4, Scan: 1 (URL: http://www.gahetna.nl/collectie/archief/inventaris/gahetnascan/eadid/2.21.123/inventarisnr/4/level/file/scan-index/1/foto/NL-HaNA_2.21.123_4_01/fotouuid/1d6a4fb4-25ee-7fc6-752c-7130a0a9f5b5, laatst geraadpleegd oktober 2016).

and advanced the cause of the war in the Netherlands Indies', aldus Yong Mun Cheong.[609]

2.3 *Tussenconclusie*

Kortom, de inhoud van de beroemde radiorede en de opzet van de Rijksconferentie geven aan dat tijdens de Tweede Wereldoorlog het Nederlands beleid ten aanzien van de Oost en de West nog altijd koloniaal en bevoogdend was. Nationalisten van de Oost en de West konden, in de hoop op een werkelijke en spoedige verandering in de koloniale mentaliteit, alleen vanuit strategisch oogpunt deze verklaringen prijzen. Yong Mun Cheong wijst in dit kader op het feit dat de radiorede vanwege zijn 'vague and general nature' onbruikbaar was 'especially for the Indonesian nationalists' die met behulp van het concept *volkssoevereiniteit* hun onafhankelijkheid wensten te bewerkstellingen.[610] Ook Fasseur wijst erop dat Nederland tijdens de Tweede Wereldoorlog zich nog steeds vastklampte aan de ethische politiek:

> 'Nederland was trots op zijn koloniaal bestuur, waarvan het meende dat het aan andere mogendheden ten voorbeeld kon worden gesteld. Het zag de eeuwenoude historische band die het met Indië verbond als iets dat volstrekt uniek was, onvergelijkbaar met de koloniale verhoudingen elders. Naarmate de wereld vijandiger werd, leek Nederland zich meer en meer af te sluiten van de werkelijkheid om zich heen. Het koesterde zich aan zijn koloniaal bezit, aan Indië, die 'oase van rust en orde te midden van woeling en onrust alom', zoals minister Welter in februari 1940 lyrisch zei. Wel heel onvoorbereid zou ons land vijf jaar later het dekolonisatietijdperk binnentreden.'[611]

[609] Yong Mun Cheong 1982, p. 29.
[610] Yong Mun Cheong 1982, p. 29.
[611] Fasseur 1984, p.44.

3 Nederlands overzees beleid in 1945-1948

Gebleken is derhalve dat tijdens de Tweede Wereldoorlog er geen omslag is gekomen in het Nederlandse koloniale denken. Zowel de aankondiging van de Rijksconferentie als de radiorede van december 1942 geven blijk van een voortzetting van het ethische gedachtegoed. De vraag is nu of er vlak na de Tweede Wereldoorlog wel een omslag is gekomen in het Nederlandse koloniale denken. Hiervoor kunnen we kijken naar een aantal cruciale momenten, te weten de Conferentie van 1948 en de Grondwetswijziging van datzelfde jaar. Daarbij moet voorop worden gesteld dat volgens Oostindie en Klinkers meteen na de Tweede Wereldoorlog twee PvdA-ministers daadwerkelijk nieuw beleid lijken te hebben gelanceerd: 'Begin 1946 verklaarde Logemann namens de regering dat de toekomstige structuur van het Koninkrijk zou zijn gebaseerd op het recht van zelfbeschikking.'[612] In juli van dat jaar werd Logemann door Jonkman opgevolgd als minister van Overzeese Gebiedsdelen.[613] Jonkman bevestigde dit beleid met de volgende woorden: 'Ideëel is de verhouding van Nederland ten opzichte van Oost- en West-Indië volkomen gelijk. De verplichtingen en banden worden niet beïnvloed door aantal op oppervlakte.'[614]

3.1 *De Eerste Rondetafelconferentie*

Onder het ministerschap van Jonkman is de Conferentie Nederland-Suriname-Curaçao georganiseerd, welke in januari 1948 van start is gegaan.[615] Men zou verwachten dat gezien de bovengenoemde verklaringen van ministers Logemann en Jonkman deze Rondetafelconferentie een ander karakter zou dragen dan aangekondigd werd in januari 1942. Echter, uit het volgende citaat van Oostindie en Klinkers blijkt het tegendeel: 'In de ministerraad herinnerde Jonkman zijn collega's nog eens aan het primair consultatieve karakter van de conferentie'.[616]

De Caribische Koninkrijksdelen hekelden het feit dat het door Nederland aangekondigde zelfbeschikkingsrecht en de gelijkheid geen substantie hadden in het kader van de conferentie: 'Betreurd werd dat de taak van de conferentie niet absoluut genoeg was gesteld en haar geen constitutief karakter was toegekend', aldus

[612] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 78.
[613] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 30 en 222.
[614] Jonkman tijdens een vergadering op 6 juli 1946 met delegaties uit Suriname en de Nederlandse Antillen, zoals geciteerd bij Oostindie en Klinkers 2001, p. 88-89.
[615] Van Helsdingen 1957, p. 23.
[616] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 101.

Van Helsdingen.[617] Wanneer het zelfbeschikkingsrecht consequent zou worden toegepast, zou niet alleen de conferentie zelf een beslissend karakter moeten hebben, maar zouden ook de Staten van de Caribische Koninkrijksdelen – als volksvertegenwoordiging – zelf de delegaties hebben moeten benoemen. Het antwoord van Jonkman – zoals beschreven door Van Helsdingen – op deze kwestie van de benoeming van de delegaties bevestigt ondubbelzinnig het Nederlandse primaat in het Koninkrijk: 'De bezwaren tegen benoeming der vertegenwoordigers door de Kroon werden bedenkelijk en ongegrond genoemd, omdat de Kroon het boven partijen staand bindend element in het gehele Koninkrijk is en daarin geen Nederlands orgaan in tegenstelling tot Suriname mag worden gezien.'[618]

De Staten van Curaçao waagden nog een laatste poging om alsnog een *de facto* erkenning van het zelfbeschikkingsrecht van het Curaçaose en het Arubaanse volk los te krijgen door middel van een opdracht aan de Curaçaose delegatie van de Conferentie van 1948: 'De opdracht was tweeledig, nl. vóór de aanvang van de Conferentie zekerheid te verkrijgen, dat de Nederlandse regering bereid was a. terstond de facto de gelijkstandigheid van Curaçao en Nederland te erkennen, b. terstond de facto de bevoegdheid van Aruba te erkennen om zich onmiddellijk en geheel van de Nederlandse Antillen af te scheiden', aldus Van Helsdingen.[619] Nogmaals werd het Nederlands primaat tegengeworpen: 'Natuurlijk kon de regering aan de voorwaarden niet voldoen', vertelt Van Helsdingen. Ironisch genoeg was het niemand minder dan Logemann die ten aanzien van de opdracht van de Curaçaose Staten uitlegde dat 'die leden van de Curaçaose delegatie, die hebben gemeend zich daarnaar te moeten gedragen, formeel volslagen op de verkeerde weg zijn geweest'.[620]

Toch kan de Conferentie niet volledig teleurstellend genoemd worden. Uit de eerste resolutie van de Conferentie blijkt dat het autocratisch gefundeerde Nederlandse primaat volledig zou worden opgeheven en vervangen worden door een nieuw staatsbestel genaamd 'Verenigd Koninkrijk der Nederlanden'. In dit nieuw staatsbestel zou het politiek primaat gedeeld worden tussen Nederland, Suriname en Curaçao. De grondslag voor de verdeling van het aandeel van respectievelijk Nederland, Suriname en Curaçao zou kennelijk het subsidiariteitsbeginsel zijn, zoals blijkt uit de definitie die de Conferentie gaf aan het begrip gelijkwaardigheid: 'een passende medezeggenschap in alle gemeenschappelijke aangelegenheden op de grondslag van nevenschikking (...)'.[621]

[617] Van Helsdingen 1957, p. 27.
[618] Van Helsdingen 1957, p. 19.
[619] Van Helsdingen 1957, p. 24.
[620] Van Helsdingen 1957, p. 24.
[621] Van Helsdingen 1957, p. 31.

In de derde resolutie kwam tot uitdrukking dat deze opzet het noodzakelijk maakte om een constitutie te ontwerpen waarin het nieuwe staatsbestel in het leven zou worden geroepen. Een commissie onder voorzitterschap van Logemann heeft in opdracht van de conferentie een dergelijke constitutie ontworpen; deze staat bekend als de concept-Rijksgrondwet. Het principieel en feitelijk onderscheid tussen het nieuwe Verenigd Koninkrijk der Nederlanden en Nederland kwam al meteen in het derde artikel van de concept-Rijksgrondwet tot uitdrukking:

> 'Het Koninkrijk maakt deel uit van de Nederlands-Indonesische Unie en eerbiedigt de bepalingen van het Unie-Statuut. De rijkswet kan bevoegdheden van het Koninkrijk uit deze Unie door Nederland doen uitoefenen en verplichtingen van het Koninkrijk uit deze Unie ten laste van Nederland brengen.'[622]

Het is duidelijk dat de resoluties en het concept-Logemann aanstuurden op de volledige liquidatie van de bestaande orde waarin tot dan het Nederlandse primaat had gezegevierd. Echter, men mag hierbij niet uit het oog verliezen dat de Conferentie een adviserend karakter had en de vraag die dan rijst, is wat de regering met dit advies zou doen.

Toen Van Nispen tot Pannerden, juridisch adviseur van Drees, kennis nam van de uitkomsten van de Conferentie van 1948, liet hij zich als – zoals reeds eerder aangehaald – volgt over deze materie uit:

> 'Wel erg dik doet het aan als men de bevolking van beide gebieden (in beide goed boven de 100.000 en beschreven op de Ronde Tafel Conferentie van 1948 als ongeveer gelijk aan die van Haarlem; waarvan dan nog een deel halve wilden zijn en maar weinigen staande op het cultureel niveau van de Haarlemmers) dat men die bevolkingen als "volkeren" van Suriname en de Nederlandse Antillen gaat aanduiden. Waarom niet gewoon gesproken van de delen van het Koninkrijk en de bevolkingen van beide gebieden?'[623]

Volgens hem kon en mocht het Nederlands primaat niet opgegeven worden en mochten dientengevolge de Caribische gemeenschappen niet erkend worden als volkeren. Volledig in lijn met het Nederlands koloniaal denken achtte hij de Caribische gemeenschappen niet alleen te klein, maar bovendien niet beschaafd genoeg. Ook Drees achtte het onaanvaardbaar om het politiek primaat met de Caribische Koninkrijksdelen te delen. Hooguit zouden vertegenwoordigers van de

[622] Nap 2003, p. 169.
[623] Zoals geciteerd bij Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 236, eindnoot 78.

Caribische Koninkrijksdelen mogen meepraten over algemene staatstaken, maar nimmer meebeslissen. Het Nederlandse alternatief op de ideeën van de Conferentie wordt als volgt door Oostindie en Klinkers weergegeven:

> 'Drees wees erop dat "bij de beraadslagingen nooit mocht worden vergeten dat Curaçao en Suriname slechts een zeer klein aantal inwoners hebben in verhouding tot Nederland". Hij waarschuwde dat de nieuwe structuur "niet topzwaar wordt maar eenvoudig". Instelling van een rijkskabinet was niet aan de orde: "wanneer dit eenmaal tot stand is gekomen zou er door Curaçao en Suriname ongetwijfeld naar worden gestreefd steeds meer zaken naar dit Kabinet te halen, ondanks het feit dat goed beschouwd, er maar weinig is dat voor gemeenschappelijke regeling tussen Nederland, Curaçao en Suriname in aanmerking komt". Drees voelde wel voor het toevoegen van een Antilliaanse en Surinaamse vertegenwoordiger aan het Nederlandse kabinet bij besprekingen die ook voor de overzeese gebiedsdelen van belang werden geacht; een vergelijkbare constructie achtte hij denkbaar voor parlementsvergaderingen.'[624]

Ten einde de daadwerkelijke Nederlandse houding ten opzichte van Suriname en de Nederlandse Antillen te verbergen, werd een rookgordijn opgetrokken. Als eerste excuus voor het opzij zetten van de resultaten van de Conferentie van 1948 gaf het Kabinet aan dat het geen tijd had gehad om binnen een kort tijdsbestek zich een oordeel te vormen over de resultaten van de Conferentie.[625] Ondertussen zette het Kabinet de commissie Logemann onder druk om de concept-Rijksgrondwet in te trekken zodat deze niet hoefde te worden gepubliceerd. Als tweede excuus betoogde het Kabinet Drees I dat de opzet van de resoluties niet gevolgd kon worden op basis van pragmatische overwegingen: kon het – met behoud van de wensen van de overzeese Koninkrijksdelen – niet wat eenvoudiger?[626]

Ondertussen produceerde de regering vrijwel onmiddellijk een geheel nieuwe opzet voor de herstructurering van het Koninkrijk. Daarbij had de regering ook oog voor een weldoordacht en gefaseerd implementatieplan: de Caribische Koninkrijksdelen moesten geleidelijk de meerwaarde van het Nederlandse leiderschap leren inzien.

Kortom, uit de wijze waarop de Conferentie van 1948 is vormgegeven en de wijze waarop de regering vervolgens met de resoluties en de concept-Rijksgrondwet is omgegaan, kan geen omslag in het Nederlands koloniaal denken worden

[624] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 103-104.
[625] Vgl. Van Helsdingen 1957, p. 69.
[626] Vgl. Borman 2012, p. 4.

ontdekt. Ruimte voor discontinuïteit ten aanzien van het Nederlands primaat was er niet.

3.2 *De grondwetsherziening van 1948*

In de literatuur treffen we het idee aan dat de grondwetsherziening van 1948 noodzakelijk was om te kunnen dekoloniseren. Een voorbeeld van deze opvatting vinden we in de volgende passage uit een tekst van Hoogers:

> ‘Het Statuut was de neerslag van een lange weg: op grond van overleg tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen was in maart 1948 overeengekomen dat het Koninkrijk een nieuwe structuur zou krijgen. Teneinde dit ook juridisch mogelijk te maken, werd door de grondwetsherziening van 1948 (...) hoofdstuk XIV in de grondwet ingevoegd.’[627]

De stelling dat de grondwetsherziening noodzakelijk was om hetgeen met de Caribische Koninkrijksdelen was overeengekomen, na te komen, suggereert een omslag in het Nederlands beleid. De noodzaak van nakoming impliceert immers dat Nederland de bevolkingen van de Caribische Koninkrijksdelen eindelijk als volwaardige volkeren zou hebben erkend en met die volkeren zou hebben onderhandeld over hun rechtspositie in het Koninkrijk. Dit zou aldus betekenen dat Nederland aanvaardde dat de Caribische Koninkrijksdelen deelgenoot zouden worden in zijn politiek primaat. Bevestiging van deze zienswijze zou in het eerste artikel (art. 208) van het veertiende hoofdstuk van de Grondwet (1948) kunnen worden ingelezen:

> **Artikel 208 GW 1948**
> Voor de in artikel 1 genoemde grondgebieden zal, op de grondslag van de uitkomst van het reeds gepleegde en nog te plegen gemeen overleg met en tussen vertegenwoordigers van de bevolkingen, een nieuwe rechtsorde worden gevestigd, waarbinnen deze gebieden de eigen belangen zelfstandig behartigen en op de voet van gelijkwaardigheid zijn verbonden tot verzorging van de gemeenschappelijke belangen en tot de wederkerige bijstand, een en ander onder waarborgen voor de rechtszekerheid, de fundamentele menselijke rechten en vrijheden en deugdelijkheid van bestuur.

[627] Hoogers 2009, p. 14.

Deze bepaling suggereert daadwerkelijk onderhandelingen tussen gelijke partners. Echter, overleg wordt beperkt tot besprekingen over *nieuwe* verhoudingen. Opmerkelijk is voorts dat de gemeenschappen in de overzeese Koninkrijksdelen worden aangeduid als 'bevolkingen' en niet als volkeren. Voorts is opmerkelijk dat deze bepaling stelt dat een nieuwe rechtsorde zal worden gevestigd *voor* en niet *door* Nederland, Indonesië, Suriname en de Nederlandse Antillen. Dit suggereert nog steeds een adviserend karakter van het gevoerde en het te voeren overleg.

Dat de rijksconferenties volgens de Grondwet van 1948 daadwerkelijk een adviserend karakter hadden, blijkt uit het feit dat in de laatste bepaling (art. 211) van het veertiende hoofdstuk de totstandkomingsprocedure voor de nieuwe rechtsorde voorschreef:

> **Artikel 211 GW 1948**
> De nieuwe rechtsorde komt, onverminderd het in het tweede lid bepaalde, tot stand door vrijwillige aanvaarding langs democratische weg in elk der in artikel 1 genoemde grondgebieden; voor Nederland vindt daarbij artikel 210 overeenkomstige toepassing.
> Zij behoeft de bevestiging door Hare Majesteit Koningin Wilhelmina, Prinses van Oranje-Nassau, of Haar wettige opvolger in de Kroon der Nederlanden en wordt plechtig afgekondigd.

Het fundamenteel probleem in deze regeling is dat de (Grond)wetgever in 1948 zich nog steeds competent achtte om gezag uit te oefenen over de overzeese volkeren. Dat blijkt bijvoorbeeld ook uit de volgende bepalingen in artikel 209 Grondwet (1948):

> **Artikel 209 GW 1948**
> (...)
> [lid 2 – RSdN] Er zal een Unie worden gevormd, waarin als gelijkwaardige staten deelnemen het in het vijfde lid bedoelde Koninkrijk en de Verenigde Staten van Indonesië. (...)
> [lid 6 – RSdN] De Verenigde Staten van Indonesië zullen federatief zijn opgebouwd uit onderling gelijkwaardige deelstaten.

Omdat dit soort bepalingen niet verenigbaar is met erkenning van de overzeese volkeren, achtte Kranenburg het veertiende hoofdstuk een innerlijk tegenstrijdige regeling.[628] Het probleem van de gehele regeling vatte hij samen in de volgende

[628] Kranenburg 1955, p. 12.

vraag: 'hoe zou de éne onafhankelijke en souvereine staat in zijn Grondwet de staatsrechtelijke normen kunnen vaststellen, die de ordening van een anderen onafhankelijken en souvereinen staat inhouden en zijn constitutioneel bestel regelen?' Hetzelfde probleem wordt door Hoogers aangekaart, wanneer hij de kwestie aanroert 'in hoeverre de grondwetgever van 1948 eigenlijk de grondwettelijke organen de bevoegdheid kon verschaffen om regelingen uit te vaardigen die hoger dan de Grondwet zijn.'[629] Hoogers becommentarieert dit probleem als volgt:

> 'In Merkl'se zin blijft immers te allen tijde sprake van de Grondwet als *bedingende Norm*. Naar positief recht moeten we echter constateren dat de beide rechtsordes waarvoor hoofdstuk XIV de weg vrij maakte inderdaad van hogere rang waren dan de bestaande grondwettelijke rechtsorde. Het valt intussen niet uit te sluiten dat de geringe belangstelling voor en kennis van het leerstuk van de *pouvoir constituant* in ons staatsrecht (...), er debet aan is dat de aandacht onder de rechtsbeoefenaren voor deze vraag ook reeds eind jaren '40 gering was.'[630]

De kritiek van zowel Kranenburg als Hoogers brengen één en hetzelfde probleem aan het licht: hoe kan men volkeren erkennen en tegelijkertijd deze volkeren blijven onderwerpen aan het Nederlands gezag? De vooronderstelling die in deze probleemstelling schuilt, is dat de Nederlands-Indonesische Unie als gevolg van de erkenning van het Indonesische volk, zou bestaan uit twee soevereine staten. Aldus zou de Unie een volkenrechtelijk en niet een staatsrechtelijk construct zijn. Van Raalte wijst in 1948 er echter nog uitdrukkelijk op dat volgens de grondwetgever de Unie een *staatsrechtelijke* ordening zou zijn: 'Zij is gedacht als een constructie, waarbij de verhouding der samenstellende delen van staatsrechtelijke (en niet volkenrechtelijke) aard is (...)'.[631] Ook laat Van Raalte zien dat hoewel er ruimte was voor besprekingen met de overzeese Koninkrijksdelen, er bij het totstandbrengen van de nieuwe rechtsorde geen ruimte was voor erkenning van hun volkssoevereiniteit. Dientengevolge was er ook geen ruimte voor een constituerende conferentie tussen vertegenwoordigers van de verschillende 'bevolkingen': 'Ook hier is plaats voor gemeen overleg. Natuurlijk, zo heette het verder, kan een "volksdemocratische" weg niet worden geaccepteerd', aldus Van Raalte.[632]

Interessant is dat de Commissie-Beel II die de grondwetsherziening van 1948 voorbereid heeft, in haar eindverslag op deze kwestie is ingegaan. In eerste

[629] Hoogers 2009, p. 16.
[630] Hoogers 2009, p. 16-17.
[631] Van Raalte 1948, p. 55.
[632] Van Raalte 1948, p. 61.

instantie lijkt de Commissie geen benul te hebben van onverenigbaarheid van de gemaakte keuze voor continuïteit van het Nederlandse primaat en de Franse doctrine van de *pouvoir constituant*. Echter, vervolgens neemt de uitleg van de Commissie een merkwaardige wending, wanneer de Commissie meent aan de overzeese Koninkrijksdelen te moeten uitleggen waarom discontinuïteit van het Nederlandse primaat in de herziening niet wordt meegenomen:

> ‘Zonder op de tegenstelling tussen de continuïteitsgedachte en de strikte doorvoering van het beginsel der emancipatie dieper in te gaan moge de Commissie volstaan met te constateren, dat in haar boezem als geheel, zij het onder haar leden in verschillende nuancering, begrip bestaat voor de waarde van elk der hiervoor aangeduide tegenovergestelde gezichtspunten. Zij meent echter er voor te moeten waarschuwen aan de hier liggende tegenstelling een te dominerende betekenis te hechten. Ook bij erkenning van de diepere achtergrond zal men toch niet mogen voorbijzien, dat het hier in eerste instantie gaat over een staatsrechtelijke vraag, welke de materiële inhoud van de nieuwe rechtsorde in geen enkel opzicht beheerst.
> De Commissie vertrouwt, dat de bevolkingen van Indonesië, Suriname en de Nederlandse Antillen op grond van de principiële aanvaarding in de Grondwet, dat de nieuwe rechtsorde tot stand komt als resultaat van hetgeen in gemeen overleg is overeengekomen, aanleiding zullen vinden heen te stappen over mogelijke bezwaren, tegen de wijze waarop Nederland meent de Grondwet te moeten aanpassen. Zij moge er aan herinneren, dat zoals Struycken (Staatsrecht blz. 39) verklaart, ook de eerste Grondwet voor het Koninkrijk niet op een staatsrechtelijke theorie is gebouwd en aan een opzettelijke bouw van ons Staatswezen op de grondslag van de toen levende revolutionnaire theoriën in 1813 noch 1815 is gedacht. Voorkomen worde, dat opnieuw aan ons bewaarheid zou worden de toen, zij het ook in ander verband, door van Hogendorp gesproken woorden de leer der theorieën heeft ons ongelukkig gemaakt.’[633]

Op het eerste gezicht lijkt de Nederlandse politieke elite die in de Commissie-Beel II vertegenwoordigd was, de materiële emancipatie van de overzeese volken daadwerkelijk te onderschrijven en alleen formele bezwaren aan te voeren. Echter, de Commissie wil hier uitdrukkelijk niet ingaan op ‘de tegenstelling tussen de continuïteitsgedachte en de strikte doorvoering van het beginsel der emancipatie’. Dat is jammer, omdat juist die vergelijking aan het licht zou hebben gebracht dat regeling in de Grondwet van de nieuwe rechtsorde zich helemaal niet verdraagt

[633] Plenaire vergadering van de Commissie-Beel II van 9 maart 1948, p. 5.

met een zuivere emancipatie: volgens de emancipatiegedachte zou ieder volk vrij zijn om de staatsrechtelijke betrekkingen met het moederland te verbreken en zou een gezamenlijke rechtsorde moeten berusten op de (originair) constituerende stem van de volkeren van het Koninkrijk en niet op een overgangsbepaling in de Grondwet.

Dat de Commissie-Beel II geen vergelijking wilde maken tussen de continuïteitsgedachte en het beginsel van de emancipatie betekent echter niet dat politiek Nederland in onwetendheid verkeerde over het leerstuk van de *pouvoir constituant*. Dat blijkt duidelijk wanneer de Commissie – met verwijzing naar Van Hogendorp – aangeeft dat voorkomen moet worden dat de leer der (Franse) theorieën ons opnieuw ongelukkig zal maken. De vraag is dan hoe het mogelijk is dat vertegenwoordigers van het Nederlandse volk bewust gezag wilden blijven uitoefenen over de overzeese volkeren. Deze vraag werd reeds in de jaren dertig van de vorige eeuw door Da Costa Gomez beantwoord: ‘In het koloniale is alles mogelijk!’[634]

Kortom, het grondwettelijk willen regelen van de hervorming van de Koninkrijksverhoudingen moet daarom, niettegenstaande alle Nederlandse voorwendselen, ook gezien worden als een uitdrukking van constitutionele bevoogding en daarmee van de ethische politiek.

4 Nederlands overzees beleid in 1948-1954

Aldus had Nederland vanaf de aankondiging van de Rijksconferentie in januari 1942 tot en met de Grondwetswijziging in 1948 nog steeds niet zijn koloniale mentaliteit verlaten. De vraag is dan of tussen 1948 en de totstandkoming van het Statuut in december 1954 daarin wél verandering is gekomen.

Bij de beantwoording van deze vraag is het belangrijk om in herinnering te roepen hoe voor de Tweede Wereldoorlog de ethische politiek het koloniaal beleid domineerde. Tijdens de Tweede Wereldoorlog kwam het feitelijke Nederlandse primaat als gevolg van de oorlog, en niet als gevolg van progressief beleid, praktisch tot een einde. Desalniettemin kan men sinds 1942 een meer progressieve tendens in het Nederlands overzees beleid waarnemen. Die tendens is terug te voeren op het feit dat tussen mei 1941 en augustus 1948 het overzees beleid onder verantwoordelijkheid kwam te vallen van respectievelijk de ministers Van Mook, Logemann en Jonkman.[635] Deze heren waren in de jaren dertig prominente leden

[634] Da Costa Gomez 1935, p. 36-37.
[635] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 30.

van de progressieve Stuw-groep geweest. De ideeën van de Stuw-groep kwamen neer op een soeverein en onafhankelijk Nederlands-Indië in combinatie met de federale ideeën van Van Vollenhoven. Oud premier Gerbrandy, een grote aanhanger van de ethische politiek, stelt dat in 1945 het zwaartepunt van het overzees beleid in handen van deze Stuw-mannen is komen te rusten:

> ‘Het hoogste gezag in Indië kwam in 1945 (...) in handen van Dr. van Mook als Luitenant-Gouverneur-Generaal, man van de Stuw met als voornaamste medewerker de heer Van der Plas, man van de Stuw; Minister van Overzeese Gebiedsdelen werd de heer Logemann, man van de Stuw, in het opvolgend Kabinet, gevormd in 1946, werd dit de heer Jonkman, man van de Stuw.’[636]

Zoals we reeds gezien hebben, hadden Logemann en Jonkman ook hun stempel gezet op de Conferentie Nederland-Suriname-Curaçao (1948), waarvan Jonkman voorzitter was, terwijl de concept-Rijksgrondwet in opdracht van de Conferentie (1948) onder voorzitterschap van Logemann is geconcipieerd.[637] Dit stempel is duidelijk te herkennen in het feit dat de Conferentie van 1948 een principieel en materieel onderscheid wilde brengen tussen het grondwettelijke Koninkrijk/ Nederland en een nieuw op te richten overkoepelend ‘Verenigd Koninkrijk der Nederlanden’.

Echter, het lot van deze Stuw-mannen en hun ideeën was bezegeld toen in 1948 de Tweede Kamerverkiezingen een verschuiving naar rechts vertoonden. Ten aanzien van de positie van Van Mook in 1948 merken De Maas & Clerx c.s. het volgende op:

> ‘Het Indonesiëbeleid en de bezetting van de voor dit beleid belangrijke posten (premier, Overzeese Gebiedsdelen, Buitenlandse Zaken en landvoogd) vormden dè kern van alle problemen tijdens de kabinetsformatie. De formateurs, eerst Beel en daarna Van Schaik, maakten van de vervanging van Van Mook een vast onderdeel van hun formatiewerkzaamheden.’[638]

Jonkman (PvdA) werd als minister vervangen door Sassen (KVP) en Sassen zorgde er vervolgens voor dat Jonkman als voorzitter van de Conferentie Nederland-Suriname-Curaçao werd vervangen door Van Schaik: ‘Sassen haalde Van Schaik over, ook omdat hij de wisseling van het voorzitterschap wilde aangrijpen als argument

[636] Gerbrandy 1951, p. 100.
[637] Van Helsdingen 1957, p. 23 en p. 30-31.
[638] Maas & Clerx 1996 (C), p. 408.

voor het tijdelijk opschorten van de besprekingen [met Suriname en de Nederlandse Antillen – RSdN].'[639] Logemann moest zijn concept-Rijksgrondwet nog op dezelfde dag dat hij deze aan de regering aanbood, 20 oktober 1948, weer intrekken.[640] Het principiële bezwaar van Van Schaik tegen het concept-Logemann omschreef hij als volgt: 'het is irreëel om uit te gaan van een volkomen gelijkheid van Nederland, de Antillen en Suriname'. Daarnaast vond hij het concept-Logemann 'een "infiltratie" in de Nederlandse huishouding'.[641]

Behoud van het Nederlands primaat stond na de verkiezingen dusdanig hoog op de politieke agenda dat de grootste partij, de KVP, de post van minister-president opofferde voor een beslissende invloed in de herstructurering van het Koninkrijk: 'De KVP met Beel in Batavia en met Sassen op Overzeese Gebiedsdelen was er in geslaagd om haar greep op Indonesië ten koste van de PvdA enorm te versterken, waarmee Rommes voornaamste doelstelling in de formatie gerealiseerd was. Doordat de CHU-er Schokking de nieuwe minister van Oorlog werd, kwam de PvdA zelfs bijna geheel buiten het Indonesiëbeleid te staan', aldus Maas & Clerx c.s.[642]

De essentie van het nieuwe KVP-beleid ten aanzien van Indonesië wordt als volgt door Maas & Clerx c.s verwoord:

> 'Sassen, Romme en Beel meenden in ernst van Indonesië een vazalstaat te kunnen maken, opgesloten in en onder voogdij van een Unie, bemand met goedwillenden, dat wil zeggen onderdanige federalisten en uiteraard met Nederlandse militaire presentie.'[643]

Dat dit politiek klimaat ongunstig was voor dekolonisatie van de Caribische Koninkrijksdelen behoeft geen betoog. Toch blijft voor een beter begrip van het Statuut de vraag belangrijk of er in de periode 1948-1954 een omslag kwam in het Nederlands koloniaal denken. Immers, het Nederlands vastklampen aan de ethische politiek in 1948 concretiseerde zich in de tweede politionele actie in Indonesië. De grote internationale druk die deze militaire actie Nederland bezorgde, leidde uiteindelijk tot een Nederlands bezwijken ten aanzien van de Oost: in 1949 vond er een 'soevereiniteitsoverdracht' aan Indonesië plaats.

De vraag is dan of door internationale druk de Interimregelingen voor Suriname en de Nederlandse Antillen (1950 -1951) en de opzet van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden zoals deze eerst tot uitdrukking kwam in de Schets

[639] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 237, eindnoot 82.
[640] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 107.
[641] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 238, eindnoot 82.
[642] Maas & Clerx 1996 (C), p. 365.
[643] Maas & Clerx 1996 (C), p. 361.

(1950) en vervolgens in het Werkstuk (1952) blijk geven van het verlaten van de Nederlandse bevoogdingspolitiek ten aanzien van de Caribische Koninkrijksdelen. Deze momenten zullen daarom hier nader onder de loep worden genomen.

4.1 *De Interimregelingen*

Bij de bestudering van de Interimregelingen voor Suriname en de Nederlandse Antillen kunnen twee belangrijke kanttekeningen worden gemaakt. De eerste is dat het Kabinet Drees I in 1948 eenzijdig besloot om de hervorming van de verhoudingen tot de Caribische Koninkrijksdelen in twee fases te verwezenlijken. De bedoeling van deze gefaseerde herstructurering was dat de Caribische Koninkrijksdelen het concept-Logemann zouden vergeten en alvast zouden wennen aan een regeling waarin de voordelen van het Nederlands leiderschap bleek. Het kabinet trad echter naar buiten toe met een ander verhaal: ‘aan een geleidelijke procedure in twee fazen [was] het voordeel verbonden, dat stellig op korte termijn de meest dringende verlangens [van de Caribische Koninkrijksdelen – RSdN] konden worden bevredigd’, aldus Van Helsdingen.[644] Anders gezegd: Nederland zou zelf beslissen wat de verlangens van de Caribische Koninkrijksdelen waren en welke daarvan – en in welke mate – onmiddellijk behartigd zouden worden.

In overeenstemming met deze bevoogdende aanpak heeft het kabinet vervolgens eenzijdig uit de uitkomsten van de Rondetafelconferentie van 1948 gedestilleerd wat volgens het kabinet de meest dringende verlangens waren van de Cariben: de wens naar emancipatie werd door de regering uitgelegd als een verlangen naar autonomie ten opzichte van Nederland en de wens naar medezeggenschap in algemene staatstaken werd gedenatureerd tot een wens naar inspraak telkens wanneer de eigen Caribische belangen daarbij gemoeid zijn.[645]

De regering heeft vervolgens samen met de Staten-Generaal deze ‘verlangens’ verwezenlijkt in Interimregelingen voor Suriname en de Nederlandse Antillen (1950-1951).[646] Uit de Memorie van Toelichting op de Interimregelingen[647] blijkt

[644] Van Helsdingen 1957, p. 70.
[645] Van Helsdingen 1957, p. 69-70.
[646] De Interimregeling voor Suriname trad op 10 januari 1950 in werking en die voor de Nederlandse Antillen trad gedeeltelijk op 17 oktober 1950 en gedeeltelijk op 7 februari 1951 in werking (vgl. Van Helsdingen 1957, p. 80 en p. 82).
[647] Het betreft hier specifiek de Interimregeling voor Suriname. Er zij echter op gewezen dat de Interimregeling voor Suriname en de daarbij behorende toelichting in overgrote mate identiek is aan die voor de Nederlandse Antillen. Het onderscheid tussen beide regelingen betreft hoofdzakelijk de interne decentralisatie bij de Nederlandse Antillen. Het bestuurssysteem zelf

dat de Rijksoverheid zorgvuldig een bestuursorganisatie voor de Caribische Koninkrijksdelen heeft uitgekozen die zou voldoen aan zowel de eigen Nederlandse verlangens als de behoeftes van de overzeese gemeenschappen. De Rijksoverheid vond dat toekenning van een aan die van de Rijksoverheid gelijksoortige bestuursorganisatie het meest geschikt was voor de Caribische Koninkrijksdelen. Zij zouden daarbij een ruime mate van autonomie verkrijgen, doch tegelijkertijd zou helder blijven dat het politieke primaat van Nederland bleef:

> 'Het ontwerp gaat uit van de gedachte, dat een gelijksoortige verhouding als in Nederland bestaat tussen de Koning en de Ministers, in Suriname zal bestaan tussen de vertegenwoordiger des Konings en de landsministers. Alleen ten aanzien van de belangen van het Koninkrijk worden aan de Gouverneur in een afzonderlijke afdeling bevoegdheden toegekend als orgaan van het Koninkrijk. Slechts voor die werkzaamheden zal hij 's Konings aanwijzingen in acht hebben te nemen; deze zijn: de afkondiging, de uitvoering en de zorg voor de naleving van wetten, algemene maatregelen van bestuur en verdragen, zomede schorsing van landsverordeningen wegens strijd met een hogere regeling of met het algemeen belang van het Koninkrijk.'[648]

Ten aanzien van de autonomie werd nog het volgende door de Memorie van Toelichting op de Interimregeling gesteld:

> 'In de nieuwe Landsregeling is (...) de onbeperkte bevoegdheid tot ingrijpen aan de [Nederlandse – RSdN] wet ontnomen. Alle inwendige aangelegenheden zullen worden geregeld bij landsverordening (...). Alleen de in de onderwerpelijke regeling met name genoemde onderwerpen, welke de belangen van het Koninkrijk raken, zullen bij wet of algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Zo zijn de volgende onderwerpen tot regeling aan de wet voorbehouden: deze regeling zelve, het Nederlanderschap, vernietiging van een landsverordening, de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de Gouverneur, goedkeuring van verdragen en overeenkomsten en de onderwerpen, genoemd in het tweede lid van artikel II.'[649]

is identiek. Met het oog op de helderheid van de tekst wordt hier slechts verwezen naar de Interimregeling van Suriname.

[648] Van Helsdingen 1957, p. 83.

[649] Van Helsdingen 1957, p. 83.

Als sluitstuk van hetgeen Van Helsdingen ‘volledige autonomie’ noemt, kregen de Caribische Koninkrijksdelen een vergaande inspraak bij Nederlands bestuur en regelgeving, mits zij er een reëel belang bij hadden. Het een en ander wordt als volgt in de Memorie van Toelichting op de Interimregeling weergeven:

> ‘De Algemeen Vertegenwoordiger, die door de landsregering wordt benoemd, zal met raadgevende stem deelnemen aan het ministerieel overleg over de aangelegenheden, waarbij Suriname [respectievelijk de Nederlandse Antillen – RSdN] betrokken (...) [zijn]. (...)
> Bovendien zal de Koning een Staatsraad in buitengewone dienst voor Suriname [respectievelijk de Nederlandse Antillen – RSdN] benoemen, na gepleegd overleg met de betrokken landsregering. (...)
> Vervolgens wordt ten aanzien van ontwerpen van wetten, algemene maatregelen van bestuur, verdragen of andere overeenkomsten met een vreemde mogendheid of een internationale organisatie de betrokken landsregering in de gelegenheid gesteld van raad te dienen.’[650]

Vanuit Nederlands perspectief bezien lag de belangrijke hervorming hier in de herziening van het actief kiesrecht in Suriname en de Nederlandse Antillen. Artikel 79 van de Staatsregeling van Curaçao kwam hierdoor als volgt te luiden: ‘Kiesgerechtigd zijn de ingezetenen van de Nederlandse Antillen, die Nederlander zijn en de ouderdom van drie en twintig jaren hebben vervuld (par. 73 Interimregeling Ned. Ant.).’ Daarvóór was het kiesrecht overzee gekoppeld aan het Nederlands onderdaanschap-niet-Nederlanderschap. Het Nederlanderschap zelf kreeg een nieuwe regeling bij Wet van 21 december 1951 (*Stb.* 593). Ten aanzien van deze wet legt De Groot het volgende uit: ‘De kern van de wet was aan alle aan Nederland toegescheiden Nederlandse onderdanen-niet Nederlanders het echte Nederlanderschap te verlenen, zulks met uitzondering van de inwoners van Nieuw-Guinea. De werking van de Wet op het Nederlands onderdaanschap-niet-Nederlanderschap werd beperkt tot Nieuw-Guinea.’[651]

Door toekenning van het Nederlanderschap aan de bevolkingen van Suriname en de Nederlandse Antillen maakte Nederland een einde aan het tweederangs burgerschap voor die bevolkingen (doch niet voor die van Nederlands Nieuw-Guinea). Dit betekende echter niet dat Nederlanders in de Caribische Koninkrijksdelen toegang kregen tot het actief kiesrecht ten aanzien van de Tweede Kamer. Immers, het actief kiesrecht bleef tegelijkertijd gekoppeld aan het ingezetenschap (art. 83

[650] Van Helsdingen 1957, p. 83-84.
[651] De Groot 2007, p. 130.

GW 1948). Nederlanders in de Caribische Koninkrijksdelen kregen in de plaats daarvan een gelijkwaardig alternatief in een *lokaal algemeen kiesrech*t. De gelijkwaardigheid in het Caribisch kiesrecht blijkt uit het feit dat de Interimregeling politieke verantwoordelijkheid heeft ingevoerd voor het lokaal bestuur aan het plaatselijk vertegenwoordigend lichaam.[652]

Hiermee dacht Nederland het koloniaal probleem te hebben opgelost. Kranenburg bijvoorbeeld zegt ten aanzien van politieke verantwoordelijkheid in de Caribische Koninkrijksdelen het volgende: 'Daadwerkelijk is door de aanvaarding van dit instituut [te weten *responsible government*, de ministeriële verantwoordelijkheid – RSdN] aan de koloniale verhouding een einde gemaakt'.[653] De Nederlandse overheid voelde zich daarom ook niet meer verplicht om te rapporteren aan de Verenigde Naties over haar kolonies in de West.[654]

Met de invoering van de Interimregelingen kan echter niet van een einde van het Nederlandse primaat ten opzichte van de Caribische Koninkrijksdelen worden gesproken, doch slechts van een vergaande beperking van de bevoegdheden van de Grondwettelijke organen. Dat het politiek primaat van Nederland gehandhaafd bleef en daarmee aldus de koloniale verhoudingen in stand werden gehouden, blijkt uit de handhaving van het bestuurlijk toezicht op de Caribische Koninkrijksdelen. Die koloniale verhoudingen verdwijnen echter geheel uit het zicht wanneer men het volk-zijn van de Caribische gemeenschappen ontkent. Ondertussen werd die ontkenning van het volk-zijn van de Caribische gemeenschappen bevorderd door de toekenning van het Nederlanderschap aan de Caribische burgers, omdat met de regeling van één nationaliteit formeel juridisch gezien kon worden volgehouden dat er in het Koninkrijk slechts één volk bestaat, dat vertegenwoordigd wordt door de Staten-Generaal. Aldus kon vanuit een louter *formeel* juridisch oogpunt worden gesteld dat het gezag van de Grondwettelijke organen zich in de Caribische Koninkrijksdelen enkel uitstrekte over Nederlanders en niet (meer) over vreemde volkeren. Daardoor waren volgens Nederland de koloniale verhoudingen opgehouden te bestaan en dekolonisatie was aldus tot stand gebracht door assimilatie.

[652] Vgl. par. 30 Interimregeling Nederlandse Antillen.
[653] Kranenburg 1955, p. 20.
[654] Vgl. Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 129.

4.2 *De opzet van het Statuut in de Schets*

Zoals reeds naar voren kwam, besloot het in 1948 nieuw aangetreden kabinet Drees-Van Schaik het concept-Logemann in de ijskast te zetten, Interimregelingen in te voeren zodat het concept-Logemann vergeten zou worden en pas na de Interimregelingen openlijk te werken aan een herstructurering van het Koninkrijk die het kabinet beter zinde.[655] Deze herstructureringsoperatie werd op voordracht van Sassen toevertrouwd aan Van Schaik, waarbij Van Schaik ook het voorzitterschap van Jonkman van de Conferentie overnam. Sassen had hier twee redenen voor. Ten eerste wilde hij de wisseling van het voorzitterschap aangrijpen als argument voor opschorting van de Conferentie Nederland-Suriname-Nederlandse Antillen en ten tweede achtte hij Van Schaik geschikt om voor de herstructurering van de verhoudingen met de Caribische Koninkrijksdelen te zorgen vanwege de ruime ervaring die Van Schaik had op het gebied van wetgeving.[656]

Van Schaik zorgde toen voor de Interimregelingen, waarvan het eerste concept reeds in 1948 klaar was.[657] De Interimregeling voor Suriname trad in werking op 10 januari 1950; door verschillende complicaties liet die van de Nederlandse Antillen iets langer op zich wachten.[658] Uiteindelijk zou Nederland niet helemaal tevreden zijn met dit product van Van Schaik omdat, zoals Oostindie en Klinkers uitleggen, Van Schaik te vrijgevig was geweest met het toekennen van autonomie:

> ‘Aan Nederlandse zijde leefde onmiskenbare scepsis. Zo meende Peters’ opvolger in Curaçao, gouverneur Struycken, dat de Nederlandse regering met de Interimregeling al te veel autonomie had overgedragen aan de overzeese gebiedsdelen, zeker wat betreft de bevoegdheden van de gouverneur en de waarborgen voor deugdelijk bestuur en rechtszekerheid.’[659]

Desalniettemin mocht Van Schaik verder gaan met zijn herstructureringsoperatie, zoals blijkt uit het feit dat ongeveer een maand na de inwerkingtreding van de Interimregeling van Suriname, namelijk op 8 februari 1950, er een kabinetsbespreking plaatsvond ‘over de eerste versie van de – opnieuw onder verantwoordelijkheid van Van Schaik ontworpen – “Schets voor een Statuut regelende de status

[655] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 237, noot 82.
[656] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 237, noot 82.
[657] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 240-241, eindnoot 90.
[658] Voor de Nederlandse Antillen zou de inwerkingtreding van de Interimregeling iets langer duren: zij trad gedeeltelijk in werking op 17 oktober 1950 en de rest trad in werking op 7 februari 1951. Van Helsdingen 1957, p. 80, 82 en 83.
[659] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 122.

van Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen in het Koninkrijk"', aldus Oostindie en Klinkers.[660] De inhoud van deze Schets wordt als volgt door Van Helsdingen beschreven:

> 'De Schets zocht aansluiting bij de bestaande toestand, met dien verstande dat in het bestaande Koninkrijk de verhouding tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen een radicale wijziging zou ondergaan. De positie van onderschikking [van Suriname en de Nederlandse Antillen – RSdN] zou plaats maken voor een positie van nevenschikking. Doch daarvoor werd niet een nieuw Koninkrijk met nieuwe Koninkrijksorganen nodig geacht, doch werd aan Suriname en de Nederlandse Antillen een geëigende invloed toegekend in de Nederlandse organen, die ook de Koninkrijksaangelegenheden zouden blijven behartigen. Aangezien deze organen in de Grondwet geregeld zijn, kon door een verwijzing naar die bepalingen de omvang van het Statuut belangrijk worden beperkt, omdat het voldoende zou zijn in het Statuut alleen die bepalingen op te nemen waardoor aan Suriname en de Nederlandse Antillen een gelijkwaardige plaats in het Koninkrijk is gewaarborgd. (...)
> Rekening houdende met de realiteit, met de bestaande proporties, met de draagkracht en de beschikbare mankracht werd het redelijk geacht de gemeenschappelijk te behartigen aangelegenheden te begrenzen tot die aangelegenheden, waarbij Suriname en de Nederlandse Antillen rechtstreeks betrokken zijn. De overige Koninkrijksaangelegenheden zouden, zoals tevoren geschiedde, door Nederland behartigd blijven.'[661]

Uit deze beschrijving blijkt er daadwerkelijk een horizontale structuur – zoals Van der Hoeven die ziet – tussen Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen te bestaan. Echter, er was geen reden om de verticale betrekkingen apart in de Schets op te nemen, omdat de Schets ervan uitging dat de Landsregelingen in de Interimregelingen gehandhaafd zouden blijven. Daarin werd het bestuurlijk toezicht wel geregeld.[662]

Geconcludeerd moet worden, dat er een principieel verschil bestond tussen deze opzet en de opzet van Logemann, aangezien de opzet van Logemann het Nederlands primaat conceptueel aantastte: er zou een apart en nieuw Koninkrijk komen die boven het Koninkrijk van de Grondwet zou komen te staan. Hiermee was de opzet van Logemann in essentie een uitdrukking van liquidatie van de

[660] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 119.
[661] Van Helsdingen 1957, p. 154.
[662] Van Helsdingen 1957, p. 510.

bestaande gezagsverhoudingen en daarmee van discontinuïteit van het grondwettelijk Koninkrijk. De Schets, daarentegen, vormt uitdrukking van continuïteit en streeft ernaar een nevengeschikte verhouding te regelen met handhaving van het Nederlandse primaat. Dit verschil werd helder door de regering van Suriname ingezien, zoals blijkt uit deze Surinaamse reactie op de Schets:

> 'Met het systeem welke in de door Uwe Excellentie aangeboden Schets is gevolgd kan zij [de landsregering van Suriname – RSdN] zich echter niet verenigen. Het door Nederland gedachte Statuut ontspringt aan de Nederlandse grondwet die de grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden blijft. In de toelichting behorende bij de Schets staat dit duidelijk. Het karakter van de grondwet zelf laat dit Statuut onaangetast. De bestaande structuur waarin Nederland en het Koninkrijk dezelfde staatsrechtelijke persoonlijkheid zijn blijft gehandhaafd. Het Statuut gaat ervan uit dat Nederland de macht van en in het Koninkrijk uitoefent voorzover het Statuut deze niet ten behoeve van de Westindische gebieden beperkt.'[663]

4.3 *De opzet van het Statuut in het Werkstuk*

In de periode die volgde op de Schets kwam het kabinet Drees-Van Schaik tot een einde (maart 1951). In het nieuwe kabinet Drees II werd als minister voor Uniezaken en Overzeese Rijksdelen KVP-man Peters benoemd. Toch werd het werk van Van Schaik dusdanig geapprecieerd dat hij zijn herstructureringsplan onder het bewind van Peters kon voortzetten. Peters stelde op 9 juli 1951 aan de ministerraad voor om een kleine commissie in te stellen die een ontwerpregeling zou opstellen ten behoeve van een nieuwe Conferentie tussen Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen.[664] Over de samenstelling van die commissie vertellen Oostindie en Klinkers – zoals reeds eerder in deze studie aangehaald – het volgende:

> 'De voorbereidingscommissie [van het Werkstuk – RSdN] bestond uit Van Schaik en Van der Grinten (beide bewindslieden uit het voorgaande kabinet), Van Helsdingen, Pos, en Gorsira's opvolger, mr. N. Debrot. (...) De SG van Algemene Zaken mr. C.L.W. Fock, had bezwaren tegen de samenstelling van de commissie:

[663] Brief van de Regeringsraad van Suriname aan minister Van Maarseveen d.d. 2 juni 1950 (ARA, KMP, 1942-1969, inv. nr. 6079) zoals geciteerd in Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 255, eindnoot 128.

[664] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 122.

"Ik acht deze procedure niet zonder gevaar aangezien het ambtelijk element, en daardoor de regering, in deze commissie slechts door de heer Van Helsdingen is vertegenwoordigd, hetgeen gezien de aard van de heer Van Helsdingen in wezen betekent dat de regering niet is vertegenwoordigd. Tenslotte staan mr. Van Schaik en mr. Van der Grinten volledig onafhankelijk ten opzichte van de regering. Het ontwerpen van een concept-Statuut betekent in wezen dat de regering aan dit concept min of meer vast zit, waar een dergelijk ontwerp tot stand zal zijn gekomen in de aanwezigheid van de twee vertegenwoordigers uit de West." Tevens wees Fock erop dat "reeds drie van de vijf leden van de commissie roomskatholiek zijn". Drees zag er van af de samenstelling van de commissie opnieuw in bespreking te brengen.'[665]

Van Helsdingen wijst erop dat niet alle eer aan Van Schaik moet worden toegekend, omdat Van der Grinten als de werkelijke architect van het Statuut kan worden beschouwd: 'Prof. W.C.L. van der Grinten heeft slechts 8 vindplaatsen achter zijn naam [in Van Helsdingens commentaar op het Statuut uit 1957 – RSdN], terwijl hij toch in de redactie van vrijwel ieder artikel en van de toelichting daarop de hand heeft gehad.'[666] Hoe dit ook zij, Van Schaik en Van der Grinten hebben in de voornoemde commissie vorm gegeven aan een Werkstuk dat als basis heeft gediend voor de besprekingen op de tweede Conferentie Nederland-Suriname-Nederlandse Antillen van 1952.[667]

De vraag is vervolgens hoe Van Schaik en Van der Grinten de Koninkrijksverhoudingen in dat Werkstuk hebben gedacht en in hoeverre dit Werkstuk van de Schets afwijkt. Volgens Van Helsdingen zijn de voornaamste punten waarin het Werkstuk van de Schets verschilt, de volgende:

'a. dat de Koninkrijksorganen worden genoemd en als zodanig de Nederlandse organen, zoals zij in de Grondwet zijn geregeld, worden aangewezen;
b. dat voor Suriname en de Nederlandse Antillen grotere vrijheid tot wijziging van de eigen staatsregeling kwam vast te staan;
c. het Werkstuk gaf niet aan (zoals de Schets deed) welke aangelegenheden geen inwendige aangelegenheden zijn, doch welke de Koninkrijksaangelegenheden zijn;

[665] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 255-256, noot 130.
[666] Van Helsdingen 1957, p. VIII.
[667] Vgl. Van Helsdingen p. 154.

> d. het aantal Koninkrijksaangelegenheden werd beperkt, doch het aantal, waarvoor een concordante eigen regeling of onderling overleg werd aanbevolen, belangrijk uitgebreid;
> e. de gezamenlijke wetgeving in Koninkrijksaangelegenheden werd beperkt tot de aangelegenheden die voor Suriname en/of de Nederlandse Antillen verbindend zijn;
> f. de behandeling van Rijkswetten verschilt aanmerkelijk, doordat Suriname en de Nederlandse Antillen afzagen van verkiezing van leden in de Staten-Generaal door de Staten. Zij verwachtten daarvan veel moeilijkheden en weinig resultaten. In eerste concept werden de bepalingen geformuleerd, welke thans in artikelen 15-22 van het Statuut zijn neergelegd en waarbij aan de Gevolmachtigde Ministers een taak in de Kamers der Staten-Generaal toevalt.'[668]

In deze opsomming van Van Helsdingen blijven twee belangrijke zaken nog onduidelijk. Op de eerste plaats blijkt uit deze opsomming niet of er verticale betrekkingen zouden bestaan tussen het Koninkrijk en de Caribische Koninkrijksdelen en daarnaast blijft in deze opsomming onduidelijk of het Koninkrijk net als in de Schets identiek zou blijven aan Nederland en dat de Koninkrijksorganen dientengevolge ook principieel identiek zouden blijven aan de Nederlandse organen.

Het antwoord op de vraag of er verticale betrekkingen bestonden in de opzet van het Werkstuk is te vinden in punt 38 tweede lid van het Werkstuk, waarin het volgende werd bepaald:

> 'Wetgevende en bestuurlijke maatregelen in Suriname en de Nederlandse Antillen, die in strijd zijn met internationale regelingen, het Statuut, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur, dan wel met de belangen, welker verzorging rijksaangelegenheid is, kunnen door de Koning worden geschorst en vernietigd. Het besluit van de Koning regelt de gevolgen van de vernietiging.'[669]

Aldus worden verticale betrekkingen tussen het Koninkrijk en *uitsluitend* de Caribische Koninkrijksdelen in het Werkstuk behandeld. Hierdoor kan alleen van een horizontale structuur en nevengeschikte verhoudingen worden gesproken als men het politiek correcte schema van Den Haag volgt, waarin er tussen openbare lichamen geen hiërarchische verhoudingen bestaan, maar wel verticale betrekkingen.[670]

[668] Van Helsdingen 1957, p. 155-156.
[669] Van Helsdingen 1957, p. 510.
[670] Raad van State 2006, p. 35.

De vraag of Van Schaik en Van der Grinten voor hun opzet gebruik hebben gemaakt van een federale grondstructuur van het Koninkrijk, hebben zij bij herhaling geadresseerd. De problematiek rond het begrip 'Koninkrijk' en 'Koninkrijksorganen' kwam bijvoorbeeld al aan de orde in het kader van de besprekingen naar aanleiding van de Schets. Tijdens besprekingen gevoerd tussen 12 november en 3 december 1951 stelde Suriname zich op het standpunt dat beter tot uitdrukking moest komen dat het Koninkrijk een federale entiteit was die van Nederland moest worden onderscheiden. Het antwoord van Van Schaik is in het verslag van de vergaderingen als volgt weergegeven:

> 'Door de voorzitter der Nederlandse delegatie werd daartegen bezwaar gemaakt, aangezien Nederland zijn eigen aangelegenheden niet zelf behandelt, doch dit geschiedt door het Koninkrijk. Het werd onjuist geacht om Nederland als een eigen entiteit te beschouwen.'[671]

Niet alleen in het kader van de Schets hebben Van Schaik en Van der Grinten erop gewezen dat sinds 1815 Nederland identiek is aan het Koninkrijk. In het kader van het Werkstuk hebben Van Schaik en Van der Grinten dit nogmaals uitdrukkelijk verwoord:[672]

> 'De Voorzitter [d.i. Van Schaik – RSdN] legt er nog eens de nadruk op, dat hij zelf steeds heeft gezegd: er komt geen nieuw koninkrijk (...). Het nieuwe koninkrijk was al ontstaan. In de West werd nogal eens gesproken van een nieuw Koninkrijk. Nog bij zijn afscheid begin 1951 heeft hij uitdrukkelijk kenbaar gemaakt, dat we niet kunnen spreken van een nieuw Koninkrijk. Alleen de positie van de westelijke rijksdelen wordt nader bepaald. (...)
> Prof. Van der Grinten gelooft, dat men het er over eens is, dat we niet komen tot een nieuw koninkrijk. Hoe kan men dat het beste tot uitdrukking brengen? Spreker heeft gemeend, dat dit het beste zou kunnen door te spreken van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.'[673]

[671] Samenvatting van de besprekingen der Nederlandse gemachtigden in de Nederlandse Antillen en Suriname van 12 November – 3 December 1951, p. 5 (NL-HaNA, Ronde Tafel Conferentie Ned.-Sur.-Ned. Antillen, 2.10.16, inv.nr. 59). Vgl. Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I, p. 254 (eindnoot 126).
[672] Dit was tijdens de tweede bijeenkomst van adviseurs van de Nederlandse delegatie belast met de voorbereiding van de Conferentie Nederland-Suriname-Nederlandse Antillen (RTC II), gehouden op 5 maart 1952.
[673] Tweede Adviseursbijeenkomst (5 Maart 1952), p. 4 (NL-HaNA, Ronde Tafel Conferentie Ned.-Sur.-Ned. Antillen, 2.10.16, inv.nr. 6). Met de term Statuut wordt kennelijk gealludeerd op de *Statute of Westminster* uit de jaren 30 van de vorige eeuw, waarin nieuwe verhoudingen in het

Van Schaik legde tevens uit dat het fout was om een principieel onderscheid te maken tussen 'Nederlandse' organen en Koninkrijksorganen:

> 'De Voorzitter [Van Schaik – RSdN] merkt op dat de Staten-Generaal enz. zuiver Koninkrijksorganen zijn (...), zij lopen over de gemeenschappelijke belangen. Hij heeft bezwaar tegen de uitdrukking, dat het Nederlandse organen zijn.'[674]

Een en ander wijst uit dat in de ontwerpfase van het Statuut de term 'Koninkrijk' samenvalt met Nederland en dat dientengevolge sinds 1948 de koepeltheorie van Logemann c.s. in het totstandkomingsproces van het Statuut is verworpen. Het aloude Koninkrijk bleef soeverein; de Caribische Koninkrijksdelen kregen (meer) autonomie. Het lijkt daarom eerder dat de Caribische Koninkrijksdelen de opzet keer op keer niet hebben begrepen, dan dat Nederland bewust gealludeerd heeft op het concept-Logemann om de Caribische Koninkrijksdelen blij te maken met een dode mus, zoals Croes betoogt.

Toch moeten we Croes tot op zekere hoogte gelijk geven, daar we in de totstandkomingsgeschiedenis stukken tegenkomen waarin vertegenwoordigers van Nederland schermen met psychologische formuleringen kennelijk alluderend op de opzet van Logemann. Een voorbeeld daarvan is het volgende schriftelijke antwoord van 27 mei 1952 van de Nederlandse delegatie aan de Surinaamse delegatie. Deze ligt volledig in de lijn van de opvattingen van Van Schaik en Van der Grinten, doch hierin wordt tegelijkertijd door de gebruikte formulering een tegenstelling gesuggereerd tussen het Koninkrijk en Nederland:

> 'Zij [de Nederlandse delegatie – RSdN] merkt in dit verband nog op, dat de voorstelling van zaken, gegeven in het schrijven van 20 Mei ll., dat de uiteindelijke beslissing omtrent de vraag, of een land al of niet aan een bepaalde voorziening gebonden moet worden, wordt overgelaten aan de Nederlandse Regering, een miskenning inhoudt van de gedachte die in het Werkstuk en in het ontwerp-Statuut is neergelegd. In deze redenering wordt immers voorbijgezien, dat in

Britse Koninkrijk tot stand zijn gekomen ten aanzien van zijn overzeese gebiedsdelen. Hierbij was het geenszins de bedoeling om een nieuw Koninkrijk in het leven te roepen (Wheare 1982, *passim.*; zie met name Appendix II voor de *Statute of Westminster* zelf). Daarnaast kan gewezen worden op het voorzetsel "voor" in de formulering Statuut *voor* het Koninkrijk der Nederlanden, dat kennelijk nogmaals moet benadrukken dat het Koninkrijk voorafgaand aan dat Statuut reeds bestaat en dat slechts daarbinnen nieuwe verhoudingen worden gecreëerd. Een soortgelijke redenering wordt gehanteerd ten aanzien van de Grondwet *voor* het Koninkrijk der Nederlanden (zie Van der Pot 2014, p. 215).

[674] Tweede Adviseursbijeenkomst (5 Maart 1952), p. 7-8 (NL-HaNA, Ronde Tafel Conferentie Ned.-Sur.-Ned. Antillen, 2.10.16, inv.nr. 6).

> deze stukken aan Suriname en de Nederlandse Antillen een reële zeggensmacht wordt gegeven in de Ministerraad van het Koninkrijk. *Deze Ministerraad mag in de gevolgde opzet niet als een orgaan van het land Nederland worden gekwalificeerd.* De ontworpen reegeling biedt naar de mening van de Nederlandse Delegatie een afdoende waarborg dat met de belangen van Suriname en de Nederlandse Antillen volledig rekening zal worden gehouden [cursivering RSdN].'[675]

5 Concluderende opmerkingen

Uit het voorgaande blijkt dat Nederland tijdens het totstandkomingsproces van het Statuut de overtuiging in de koloniale beschavingsmissie niet heeft verlaten. Dit komt in diezelfde periode nog pregnanter naar voren in het kader van de positie van Nederlands Nieuw Guinea.[676] Het is kennelijk deze Nederlandse beschavingsmissie die de ratio blijft achter de juridische onderschikking van de Caribische volkeren aan politieke organen van Nederland, dat in het Statuut schuilgaat achter zijn traditionele benaming 'Koninkrijk der Nederlanden'. Men spreekt dan van de *waarborgfunctie* van het Koninkrijk, hetgeen onder andere tot uitdrukking komt in de artikelen 43 lid 2, 50 en 51 Statuut. Ondertussen kan het bestaan van de Caribische volkeren juridisch niet (meer) worden ontkend ondanks het bestaan van één enkele nationaliteit in het Koninkrijk. Immers, in artikel III.1 van de Staatsregeling van Aruba wordt bepaald dat '[d]e Staten (...) het gehele Arubaanse volk [vertegenwoordigen]', in artikel 44 van de Staatsregeling van Sint Maarten dat '[d]e Staten (...) het gehele volk van Sint Maarten [vertegenwoordigen]' en in artikel 39 van de Staatsregeling van Curaçao dat '[d]e Staten (...) het gehele Curaçaose volk [vertegenwoordigen].' Voorts vangt de eed van de Koning aan met de volgende woorden: 'Ik zweer (beloof) aan de volkeren van het Koninkrijk dat Ik het Statuut voor het Koninkrijk en de Grondwet steeds zal onderhouden en handhaven (...)' (artikel 1 Wet beëdiging en inhuldiging van de Koning). Ook

[675] Van Helsdingen 1957, p. 128. Zie ook de problematiek omtrent het tweede lid van artikel 50 Statuut inzake het schorsings- en vernietigingsrecht van de Koning ten aanzien van Nederland, Van Helsdingen 1957, p. 512-513.

[676] In zijn artikel 'Nederlands Nieuw-Guinea en de late *empire builders*' stelt Bosma het volgende (Bosma 2009, p. 5): 'Nieuw-Guinea was een staaltje van empire building bij het scheiden van de markt. De ideologie van de koloniale beschavingsmissie en westers superioriteitsgevoel voedden de ambitie om deze frontier tot modelproject van het Nederlandse kolonialisme te maken.' Nederlands Nieuw Guinea zou tot oktober 1962 in Nederlandse handen blijven (zie o.a. URL: http://www.npogeschiedenis.nl/nieuws/2012/oktober/Nederlandse-progapandafilms-over-Nieuw-Guinea-.html, laatst geraadpleegd oktober 2016).

het Statuut zelf getuigt van de erkenning van de volkeren van het Koninkrijk door zijn erkenning van het recht van secessie van Suriname in artikel 62 lid 1 (deze bepaling is overigens sinds 1995 vervallen) en van Aruba in het huidige artikel 58.

Wanneer de democratisch gelegitimeerde overheden van de Caribische volkeren onder de werking van het Statuut nog steeds in een verticale betrekking staan tot een overheid die in nauw verband staat tot het Nederlandse volk, kan het Koninkrijk daadwerkelijk niet gekwalificeerd worden als één van de bekende westerse staatsvormen (federatie of eenheidsstaat). Maar ook de diskwalificatie *sui generis* brengt de juridische verhoudingen die gelden onder het Statuut niet adequaat tot uitdrukking. Bij de kwalificatie van het Koninkrijk moet meegenomen worden dat het absurd is om Nederland als een andere entiteit te beschouwen, wanneer zijn officiële naam sinds 1815 'Koninkrijk der Nederlanden' is, er steeds gestreefd is naar continuïteit en er nimmer een nieuw Koninkrijk als extra bestuurslaag in het leven is geroepen: *de facto* en *de iure* is er aldus sprake van overheersing van de Caribische volkeren door het Nederlandse volk.[677] De staatsrechtelijke verhoudingen die het Statuut daarmee in stand houdt, nopen tot de eenvoudige kwalificatie dat het Koninkrijk der Nederlanden in het nieuwe millennium nog steeds is: een koloniale staat.

[677] *Supra* Hoofdstuk 3 en Kohn 2012.

Epiloog

> 'Le peuple, soumis aux lois, en doit être l'auteur ; il n'appartient qu'à ceux qui s'associent de régler les conditions de la société.'
> Jean-Jacques Rousseau (1762), *Du contrat social ou Principes du droit politique*, Chapitre 2.6.

Het karakter van de Koninkrijksverhoudingen

Koloniale verhoudingen kenmerken zich vanuit staatsrechtelijk perspectief door (juridisch gesanctioneerde) machtsverhoudingen tussen enerzijds veelal een Europees volk en zijn politieke organisatie en anderzijds 'overzeese' volkeren en hun overheden.[678] De overzeese volkeren mogen hooguit eigen lokale, democratisch gelegitimeerde overheden hebben die tot op zekere hoogte een eigen lokaal beleid mogen voeren; deze 'overzeese' overheden en hun beleid blijven echter onderworpen aan het primaat van het Europese volk. De constatering dat het Statuut een machtsverhouding tussen het Nederlandse volk (in Europa) en de Caribische volkeren voortzet, leidt daarom dwingend tot de conclusie dat het Koninkrijk zijn koloniale karakter en structuur heeft behouden.

Koloniale verhoudingen, oftewel verticale verhoudingen tussen volkeren, zijn vanwege hun autocratische karakter incompatibel met de (principes van de) democratie. Democratie gaat er immers van uit dat (a) het hoogste gezag in de staat door het volk aangesteld wordt, (b) dit gezag gebonden is aan de kaders die het volk aan dat gezag stelt (in zijn constitutie) en (c) dat dit hoogste gezag beleid voert in overeenstemming met de volkswil. Aangezien het Koninkrijk der Nederlanden onderdak biedt aan verschillende volkeren, het Statuut de democratie enkel voor het Nederlandse volk (in Europa) volledig verwezenlijkt, terwijl de Caribische volkeren – vanwege het ontbreken van een representatie van hun volkeren (en daarmee medezeggenschap) op centraal niveau – onderworpen blijven aan de wil

[678] Kohn 2012.

van dat Nederlandse volk (in Europa), kan *niet* worden gesteld dat het huidige Koninkrijk der Nederlanden democratisch gelegitimeerd is.

Reële dekolonisatie kan onmogelijk verwezenlijkt worden door enkel en alleen het verzinnen van substituten voor de democratie met het behoud van verticale betrekkingen tussen volkeren. Het is ook kenmerkend voor het Europese kolonialisme dat er sinds de 'ontdekking' van de Nieuwe Wereld steeds gezocht is naar nieuwe rechtvaardigingen voor een praxis van politieke uitsluiting en onderdrukking.[679] Het is daarom weinig verwonderlijk dat we in het Statuut de laatste rechtvaardiging voor de verticale betrekkingen tussen het Nederlandse volk (in Europa) en de Caribische volkeren van het Koninkrijk vinden. Het Statuut tracht immers volgens zijn preambule de onderwerping van de Caribische volkeren te rechtvaardigen met hun eigen 'vrijwillige' aanvaarding van het Nederlandse leiderschap.

Ieder reëel dekolonisatiebeleid dient echter gepaard te gaan met een streven naar daadwerkelijke en ingrijpende machtsverschuivingen. Daarbij moet aan de onderwerping van de (overheden van de) overzeese volkeren een einde komen, de gezagsverhouding moet worden opgeheven en vervangen door volkenrechtelijke of staatsrechtelijke gelijkheid.

Het huidige geloof in de intrinsieke waarde van de democratie eist van ons stil te staan bij de huidige stand van het Koninkrijksrecht en -beleid. Zijn de koloniale verhoudingen vanaf de invoering van het Statuut in 1954 in de tussentijd opgeheven of streeft men thans op zijn minst naar opheffing daarvan? Kan het Koninkrijk zijn huidige koers behouden of verdient het bijsturing?

De politieke praktijk van het Koninkrijk

In een voorlichting van 9 september 2003 sprak de Raad van State zijn bezorgdheid uit over groeiende onverschilligheid van Nederland met de Caribische Koninkrijksdelen en over de toename van conflicten tussen Nederland en de Cariben. Volgens de Raad is de groeiende afstand tussen Nederland en de Caribische Landen het gevolg van de groeiende etnisch-culturele diversiteit in Nederland die zorgt voor een nieuwe generatie Nederlandse politici:

> 'De generatie Nederlanders die getuige is geweest van het trauma van de Nederlandse dekolonisatie na de Tweede Wereldoorlog is of gaat met pensioen. In het Nederlandse onderwijs komen de Caribische delen van het Koninkrijk niet

[679] Idem.

> of nauwelijks meer aan bod. Nederland is een immigratieland geworden. De verwachting is dat in de nabije toekomst, zeker in de grote steden, een groot deel van de bevolking zal bestaan uit Nederlanders van niet-westerse afkomst, niet belast door het verleden van het Koninkrijk, maar ook zonder kennis van dat verleden. De groeiende afstand leidt tot wederzijds onbegrip en vertroebelt het zicht op de betekenis van het Koninkrijk. Die situatie kan niet voortduren.'[680]

Deze verklaring van de Raad van State is opmerkelijk en getuigt zelf van ofwel een gebrekkige kennis van het verleden ofwel het niet willen onderkennen van dat verleden. De conflicten tussen Nederland en de overzeese volkeren van het Koninkrijk zijn immers in hoge mate uitvloeisel van het koloniale verleden en van een het geloof in *the white man's burden*, oftewel in de etnische superioriteit van het blanke ras.

Anders dan de Raad meent Oostindie – mede op basis van peilingen – dat de Nederlandse burgers al decennialang consistent voorstanders zijn van de onafhankelijkheid van de Caribische volkeren, maar dat Den Haag sinds de jaren negentig streeft naar het verzwaren van het gewicht van het Koninkrijk en het aantrekken van de teugels. Volgens Oostindie is de Nederlandse politiek zich hierbij terdege bewust dat uitbreiding van de invloed van het Koninkrijk in de Cariben onvermijdelijk gepaard gaat 'met een inperking van de Caribische autonomie'.[681]

De huidige ontwikkelingen in het Koninkrijksrecht en de daarop gebaseerde rechtspraktijk bevestigen de zienswijze van Oostindie. Dat blijkt al wanneer men acht slaat op het huidige Nederlandse streven naar versterking van het toezichtsinstrumentarium ten aanzien van de (overheden van de) Caribische volkeren. Soms neemt dit Nederlandse streven – bezien vanuit onze huidige rechtsovertuigingen – schokkende proporties aan.[682] Illustratief is het geval toen Nederland in 1994 naar aanleiding van corruptieverdenkingen een instrument tegen Aruba gebruikte waarvoor geen enkele rechtsgrondslag bestond, te weten een confidentieel (of vertrouwelijk) KB. Met dit instrument werd de Arubaanse minister van Justitie tijdelijk van alle bevoegdheden op het gebied van de interne veiligheid van Aruba ontheven.[683] De Nederlandse minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, Joris Voorhoeve, zou zelfs hebben besloten 'in het diepste geheim een deel van de belastende documenten van het eiland weg te halen, uit angst dat het kabinet-Eman deze zou trachten te vernietigen.'[684]

[680] Raad van State 2003, p. 8-9.
[681] Oostindie 2004, p. 16.
[682] Vgl. Oostindie & Klinkers 2001, Dl. III, p. 253.
[683] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. III, p. 253.
[684] Oostindie & Klinkers 2001, Dl. III, p. 504 eindnoot 148.

Terwijl Nederland zijn invloed in de Caribische Koninkrijksdelen wil vergroten, blijven de Caribische volkeren *de iure* en *de facto* volledig uitgesloten van enige reële participatie in de totstandkoming van rijkswetten die voor de Caribische volkeren verbindend zijn. Deze politieke uitsluiting van de Caribische volkeren van het hoogste legislatieve proces in het Koninkrijk staat bekend als het *democratisch deficit* van het Koninkrijk en wordt als volgt door de Raad van State in het kader van zijn advies op het initiatiefvoorstel van rijkswet van het lid Van Oven uitgelegd:

> 'De Raad wijst erop dat met dit «democratisch deficit» gewoonlijk wordt gedoeld op het ontbreken van volledig gelijkwaardige democratische representatie van de bevolking van het Koninkrijk bij besluitvorming op Koninkrijksniveau. Bij de totstandkoming van rijkswetten hebben de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba weliswaar inspraak, maar *geen medebeslissingsrecht* [cursivering RSdN].'[685]

Terwijl het Statuut aan de Caribische volkeren enkel een adviserende stem toekent in het rijkswetgevingsproces, behoudt Nederland een zelfstandige beslisbevoegdheid ten aanzien van drie fundamentele staatsrechtelijke keuzes die ook de Caribische Landen aangaan, te weten (a) de keuze of een rijkswetprocedure gevolgd zal worden bij het regelen van een zaak die de Caribische landen raakt (artikel 14 lid 1 jo. lid 3 Statuut), (b) de keuze of de procedure voor een obligatoire rijkswet of een consensusrijkswet gevolgd zal worden (artikelen 3 en 43 Statuut respectievelijk artikel 38 Statuut) en (c) de keuze of – voor zover het Statuut daaromtrent niets dwingend voorschrijft – een aangelegenheid bij rijkswet of bij zelfstandige algemene maatregel van rijksbestuur[686] zal worden geregeld (artikel 14 lid 2 en artikel 38 lid 2 Statuut).

Minister Donner (BZK) bracht in zijn nota van 15 juli 2011 tegen deze kritiek op het Haagse machtswoord in, dat de Caribische Koninkrijksdelen onderworpen blijven aan het Koninkrijk, omdat zij niet onafhankelijk zijn, maar autonoom.[687] Deze stellingname is echter geen rechtvaardiging van het Nederlandse machtswoord; hier is immers enkel sprake van een – op zich correcte – constatering dat de Caribische volkeren onderworpen zijn aan een hoger gezag. Deze constatering dat de Caribische Landen niet onafhankelijk zijn, leidt bovendien tot de

[685] *Kamerstukken II* 2001/02, 27 570 (R 1672), nr. A, p. 3.

[686] Zie het Voorstel van rijkswet van het lid Van Oven tot wijziging van de artikelen 14 en 38 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (vervallen van de mogelijkheid een algemene maatregel van rijksbestuur uit te vaardigen zonder wettelijke grondslag daartoe), *Kamerstukken II* 2001/02, 27 570 (R 1672)

[687] Nota Waarborgfunctie 2011, p. 9-10.

vraag waarom de Caribische Landen niet, maar Nederland wel onafhankelijk kan opereren en waarom Nederlandse politieke organen daarenboven belast zijn met toezicht op de Caribische Landen.

Een ander gebruikelijk Nederlands weerwoord tegen kritiek op het Haagse machtswoord is dat de Caribische Landen zelf te weinig deelnemen in de beleidsvorming in de ministerraad of daarin weinig of geen gebruikmaken van het relatief vetorecht dat het Statuut de Caribische Landen in artikel 12 biedt. In een passage waarin de Raad van State dit verwijt tot uitdrukking brengt, wordt echter tegelijkertijd erkend dat het verwijt eigenlijk geen hout snijdt, omdat het Nederlands machtswoord door de statutaire regeling structureel gewaarborgd wordt:

> 'Waar de gemeenschappelijkheid wèl institutioneel vorm heeft gekregen, in de Rijksministerraad bijvoorbeeld, wordt dit forum ook door de Gevolmachtigde ministers van de Nederlandse Antillen en Aruba, maar zeer beperkt gebruikt voor een gemeenschappelijke visie en een gemeenschappelijke strategie. De drie partners in het Koninkrijk opereren eigenlijk steeds vanuit onderhandelingsposities, waarbij in feite overleefde doctrines als autonomie en zelfredzaamheid de toon zetten. Zo wordt in de praktijk binnen het ministerie dat met Koninkrijksrelaties is belast de Nederlandse onderhandelingspositie vastgesteld.
> De instanties op de Nederlandse Antillen en Aruba kunnen daartegen nauwelijks op eigen kracht inhoudelijk tegenspel leveren.'[688]

Feit is, jammer genoeg, dat het Statuut en de huidige rechtspraktijk gericht zijn op behoud en uitbreiding van het Nederlandse primaat. In geen enkel opzicht is Nederland geïnteresseerd in dekoloniserende machtsverschuivingen en het is deze houding dat de echte oorzaak is van de diepe conflicten tussen Nederland en de Caribische Landen, zoals de kwestie met het vertrouwelijk KB en de meer recente Arubaanse en Sint Maartense begrotingskwesties uitwijzen.[689] Kortom, ruimte voor echte democratie lijkt er binnen het Koninkrijk niet te bestaan.

[688] Raad van State, *Verdieping of geleidelijk uiteengaan? De relaties binnen het Koninkrijk en met de Europese Unie (Woensdag 7 april 2004)*, p. 11. Hier lijkt echter te worden gesuggereerd dat tegenspel wel geleverd zou kunnen worden als de Cariben hun krachten zouden bundelen, *quod non*.

[689] Zie de aanwijzing aan de Gouverneur van Aruba, *Stcrt.* 2014, 20467 en de aanwijzing aan de Gouverneur van Sint Maarten, *Stcrt.* 2014, 30236.

De eerste stappen naar een democratisch Koninkrijk

Het ondemocratische karakter van de Koninkrijksverhoudingen dwingt tot de vraag hoe we het Koninkrijk kunnen democratiseren zonder de staatsrechtelijke banden tussen Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen te verbreken. Het antwoord op deze vraag is simpel: de politieke onderwerping van de (overheden van) de overzeese volkeren moet opgeheven worden en de gezagsverhouding moet worden vervangen door staatsrechtelijke gelijkheid. De verwezenlijking van deze op papier simpele machtsverschuiving, vergt echter grote inspanning, omdat daarvoor een aantal moeilijke voorbereidende stappen nodig zijn.

Een eerste stap die genomen moet worden, is dat Nederland zijn pragmatische benadering van het Koninkrijksrecht zal moeten loslaten ten faveure van een meer principiële benadering. Vanaf het ontstaan van het Statuut heeft de idee van democratie op Koninkrijksniveau voor de Cariben het moeten ontgelden op basis van pragmatische, hoofdzakelijk financieel-economische overwegingen. De eerste reden die Nederland in 1948 gaf om het concept-Logemann te vervangen door een Statuut was de wenselijkheid van het bezuinigen op de democratie.[690] Vervolgens liet de rijksregering ook weten dat het belangrijk is voor de Caribische Landen 'dat ieders plaats en betekenis in het geheel van het Koninkrijk in de juiste proporties wordt gezien en dat de beslissende invloed in gemeenschappelijke aangelegenheden rekening houdt met "het belang en de betekenis der partners voor het geheel en aan de bijdrage, door de partners aan de welvaart en kracht van het geheel gegeven".'[691] Het reële uitgangspunt van het Statuut lijkt aldus te zijn: 'Nederland betaalt, Nederland bepaalt'. Het gevolg hiervan is aldus dat er in het Koninkrijk geen ruimte bestaat voor daadwerkelijke rechtsgelijkheid tussen de volkeren van het Koninkrijk.

Een tweede fundamentele stap naar een reële hervorming is de bewustwording in politiek Den Haag dat het object van het Koninkrijksrecht uiteindelijk de verhouding tussen de *volkeren* van het Koninkrijk betreft. Deze volkeren hebben recht op zelfbestuur en op eerbiediging van de interne integriteit. Hierdoor is het onacceptabel dat Nederlandse ambtsdragers en volksvertegenwoordigers de Caribische overheden opzij zetten onder het voorwendsel de Caribische burger te vertegenwoordigen: zo werkt de democratie niet! In dit kader is het van belang om erop te wijzen dat de Caribische volkeren binnen het Koninkrijk niet enkel *de facto*, maar ook *de iure* zijn erkend: de constituties van de Caribische Landen maken duidelijk dat hun parlementen hun eigen volk vertegenwoordigen (zie artikel

[690] Vgl. Borman 2012, p. 4.
[691] Van Helsdingen 1957, p. 106.

III.1 Staatsregeling van Aruba; artikel 39 Staatsregeling van Curaçao en artikel 44 Staatsregeling van Sint Maarten). Daarnaast spreekt de Koning volgens artikel 1 Wet beëdiging en inhuldiging van de Koning de volgende woorden uit bij zijn inhuldiging: 'Ik zweer (beloof) aan *de volkeren* van het Koninkrijk dat Ik het Statuut voor het Koninkrijk en de Grondwet steeds zal onderhouden en handhaven (...) [cursivering RSdN]'. Zelfs het Statuut erkent het volk-zijn van in elk geval het Arubaanse volk door het recht van secessie van dit volk te erkennen (artt. 58, 59 en 60 Statuut).

Een derde stap is dat de Caribische volkeren zeggenschap krijgen in de totstandkoming van rijkswetgeving die voor hun Landen verbindend is, oftewel, er dient eerst en vooral een reëel gezamenlijk parlement te komen. Hiervoor moet een Koninkrijksparlement ingesteld worden dat daadwerkelijk alle volkeren van het Koninkrijk vertegenwoordigt. Voor de inrichting van een dergelijk Koninkrijksparlement zou men kunnen kijken naar het Amerikaanse Congress, waarbij één kamer, te weten de *House of Representatives*, de gehele Amerikaanse bevolking vertegenwoordigt en een andere kamer, te weten de *Senate*, de deelstaten vertegenwoordigt. De *House of Representatives* wordt dan ook gezien als een nationaal orgaan en de *Senate* als een federaal orgaan.[692] De consequentie hiervan is dat er zowel passief als actief kiesrecht aan de Caribische Landen moet worden toegekend voor dit Koninkrijksparlement.

Een vierde stap naar een reële hervorming van het Koninkrijk is het afzweren van het uitgangspunt van gelijkwaardigheid dat in de preambule op het Statuut voorop wordt gesteld. Reeds in 1992 wees Munneke in zijn kritische tekst, *Het Koninkrijk der federalismen*, erop dat *gelijkwaardigheid* niet hetzelfde is als *gelijkheid*. Volgens hem heeft Nederland met opzet gekozen voor gelijkwaardigheid in de plaats van gelijkheid: 'De Nederlandse regering geeft te kennen dat tijdens de préstatutaire besprekingen gebleken is dat de overzeese partners "gelijkwaardigheid" en "gelijkheid" verward hebben en dat ze daarom op het punt van de medezeggenschap verkeerde eisen gesteld hebben.'[693] Munneke geeft vervolgens weer hoe de Caribische Koninkrijksdelen in overeenstemming met het gelijkwaardigheidsbeginsel volledig uitgesloten worden van medezeggenschap in Koninkrijksaangelegenheden, terwijl de uitoefening van staatsgezag ten aanzien van Koninkrijksaangelegenheden volledig aan Nederland toekomt.[694] Aldus drukt het gelijkwaardigheidsbeginsel, anders dan het gelijkheidsbeginsel, volledige politieke uitsluiting uit.

[692] Vgl. Schütze 2009, p. 25-26.
[693] Munneke 1992, p. 62 en de aldaar aangehaalde literatuur.
[694] Munneke 1992, p. 62-63.

Dat politieke uitsluiting in de hand wordt gewerkt door aanvaarding van het beginsel van gelijkwaardigheid, komt bijvoorbeeld pregnant tot uitdrukking in het SGP-arrest van de Hoge Raad uit 2010, waarin de SGP de politieke uitsluiting van de vrouw rechtvaardigt met een beroep op de gelijk*waardig*heid tussen man en vrouw:

> ‘De afwijzing van het passief vrouwenkiesrecht vindt haar grond in de overtuiging van de SGP dat krachtens Gods scheppingsorde man en vrouw weliswaar volstrekt *gelijkwaardig* zijn (zij zijn “een gelijkwaardige twee-eenheid binnen de schepping”) maar niet gelijk zijn en dat elk van hen een eigen specifieke, van elkaar onderscheiden roeping en plaats heeft ontvangen. In deze orde is de man het hoofd van de vrouw: “De man is het eerst door God geschapen. De vrouw is genomen uit de man. Daarin is de vrouw ‘ondergeschikt’ aan de met ‘verantwoordelijkheid’ beklede man, maar beslist niet minderwaardig” (art. 7 van het Program van Beginselen met toelichting). Daarom is het regeerambt aan de man voorbehouden. Dit sluit het regeren door de vrouw uit, zodat zij geen zitting behoort te nemen in politieke organen, zowel vertegenwoordigende als bestuurlijke. Als gevolg daarvan heeft de vrouw naar de opvatting van de SGP geen passief kiesrecht (toelichting op art. 10) [cursivering RSdN].’ [695]

Interessant is dat de SGP hier tot uitdrukking brengt dat de uitsluiting van de vrouw in medezeggenschap gepaard gaat met haar plicht zich te onderwerpen aan de wil van de man, omdat hij ‘het hoofd van de vrouw’ is. Kennelijk is het begrip gelijkwaardigheid juist bedoeld om – al dan niet op theologische gronden – een gezagsverhouding te legitimeren, hetgeen ook tot uitdrukking komt in het proefschrift van Broekhuijse getiteld *De gelijkwaardigheid van de landen van het Koninkrijk der Nederlanden: realiteit of perceptie?*:

> ‘Het gelijkwaardigheidsbeginsel is (…) een juridisch beginsel dat inhoudt dat de staten hun voormalige koloniën niet eenzijdig mogen overheersen, tenzij daarmee is ingestemd door de bevolking van deze voormalige kolonie, en dan slechts tot het niveau waarop de instemming reikt.’[696]

De absurde aanname dat de Caribische volkeren instemmen met hun eigen overheersing is een idee dat regelrecht komt uit de *Ancien Régime*-traditie, welke Rousseau als volgt bestreed:

[695] HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549, ro. 4.1.1.
[696] Broekhuijse 2012, p. 231.

> 'Dire qu'un homme se donne gratuitement, c'est dire une chose absurde et inconcevable ; un tel acte est illégitime et nul, par cela seul que celui qui le fait n'est pas dans son bon sens. Dire la même chose de tout un peuple, c'est supposer un peuple de fous ; la folie ne fait pas droit.'[697]

Kortom, gelijkwaardigheid in het Koninkrijk dient plaats te maken voor daadwerkelijke gelijkheid.

Om dit te verwezenlijken dienen we nog een vijfde en laatste stap te nemen in de hervorming van het Koninkrijk, namelijk de reële verwezenlijking van politieke gelijkheid door de gelijkheid van de volkeren van het Koninkrijk tot uitdrukking te laten komen in een *paritaire* samenstelling van (een kamer in) het Koninkrijksparlement. Men zou bijvoorbeeld kunnen denken aan een (kamer van het) parlement waarin Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten elk twintig zetels hebben. Immers, de legislatieve macht dient in handen van de volkeren van het Koninkrijk te zijn. Daarmee komt pas het democratisch deficit in het Koninkrijk tot een einde. Hierbij is tevens van belang dat de Rijkswet in het Koninkrijk het primaat heeft en dat de politieke verantwoordelijkheid van ambtsdragers aan dit parlement wordt geregeld. Slechts dan zou er gesproken kunnen worden van een daadwerkelijke dekoloniserende machtsverschuiving in het Koninkrijk.

Echter, enige realiteitszin gebiedt mij op te merken dat dergelijke hervormingen ter opheffing van het democratisch deficit in elk geval op dit moment voor Nederland een brug (of mogelijk meerdere bruggen) te ver zal zijn. Immers, machtsverlies is voor Nederland geen optie, mede gezien het feit dat het huidige Haagse beleid juist gericht is op oftewel verdergaande onderwerping en/of assimilatie van de Caribische volkeren, oftewel de afstoting van de Cariben van het Koninkrijk. Een middenweg tussen deze twee uitersten lijkt voor Nederland onbegaanbaar.[698]

[697] Rousseau, Livre I, Chap. IV.

[698] Dit is onlangs nog pregnant naar voren gekomen in het kader van het streven van de Caribische landen naar een verrechtsstatelijking van het Koninkrijk door de invoering van een geschillenregeling bij een onafhankelijke rechterlijke instantie. Wederom blijkt uit de reacties van de Minister van BZK de onwil om het politieke primaat van Nederland prijs te geven door vast te houden aan een politieke geschillenregeling waarbij de Kroon het laatste woord behoudt. Vgl. de brieven van Minister Plasterk d.d. 29 oktober 2015 aan de Ministers-presidenten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten inzake de instelling van een (tijdelijke) geschillenregeling, zie URL: https://www.rijksoverheid.nl/regering/inhoud/bewindspersonen/ronald-plasterk/documenten/kamerstukken/2015/10/29/kamerbrief-over-voortgang-geschillenregeling, laatst geraadpleegd oktober 2016, met de brief van Plasterk d.d. 25 januari 2016 naar aanleiding van de afsprakenlijst van het IPKO van januari 2016 (Kamerstukken II, 2015/2016, 33 845, G/nr.14, p. 4-5), zie URL: https://www.rijksoverheid.nl/regering/inhoud/bewindspersonen/ronald-plasterk/documenten/kamerstukken/2016/01/25/kamerbrief-over-geschillenregeling, laatst geraadpleegd oktober 2016.

Serieuze opstand vanuit de Cariben zal er waarschijnlijk ook niet komen tegen de huidige Nederlandse politiek van onderwerping, omdat het andere uiterste van het spectrum, te weten uit het Koninkrijk stappen, voor de Caribische volkeren een groot existentieel risico bevat. De Caribische Landen liggen immers in een regio die niet altijd even politiek stabiel is. Aansluiting bij een Europese staat die niet alleen beschikt over een eigen leger, maar ook over een stevig militair samenwerkingsnetwerk vormt voor de Caribische Landen een belangrijke bescherming tegen potentiële bedreigingen van buitenaf.[699] Daarnaast is het economisch voortbestaan van de Caribische Landen mede afhankelijk van de mogelijkheid om investeerders en ondernemers uit derde staten aan te trekken. In dit kader zorgen institutionele banden met Nederland (denk aan de rechtsmacht van de Hoge Raad) voor een competitieve concurrentiepositie van de Caribische Landen in de regio, omdat die institutionele banden rechtszekerheid en politieke stabiliteit uitstralen.[700] Daarnaast zijn de Caribische Landen voor wat betreft hun economie in belangrijke mate aangewezen op enkel het toerisme. Die toeristische industrie is erg gevoelig voor crises, zoals terreuraanslagen in de Verenigde Staten, die de toestroom van toeristen naar en dientengevolge de economische activiteit in die Landen sterk negatief beïnvloeden. De kleinschaligheid, het insulaire karakter en de eenzijdigheid van de economieën van de Caribische Landen zorgen ervoor dat zij baat hebben bij een relatie met Nederland die zorgt voor een vangnet in noodsituaties. Deze situatie verklaart tevens waarom de Caribische Koninkrijksdelen meer geneigd zijn inbreuken op hun integriteit door Nederland – zij het met tegenzin en onder protest – te laten welgevallen, dan zich daartegen te verzetten.

Dit alles betekent echter niet dat we de strijd om een rechtvaardiger Koninkrijk moeten opgeven. Als men niet wil tornen aan het grootste symbool van koloniaal gezag in het Koninkrijk, de wetgevende macht van de Staten-Generaal, dan kan men in ieder geval het tweede grootste symbool van dat gezag afschaffen: het Nederlandse machtswoord in de rijksministerraad. Dit machtswoord kan al opgeheven worden door het *relatief* lokaal vetorecht van de Gevolmachtigde Minister (art. 12 lid 1) om te vormen in een *absoluut* lokaal veto ten aanzien van alle Koninkrijkshandelingen die beogen de Caribische Landen te binden. Ook via deze weg krijgen de Caribische Landen een daadwerkelijke en passende medezeggenschap in het staatsgezag dat over hen wordt uitgeoefend. Hierbij moet opgemerkt worden

[699] Volgens Croes vormde Nederlandse militaire steun als waarborg tegen een eventuele Venezolaanse agressie voor de Nederlandse Antillen een belangrijke overweging om het Statuut met al zijn gebreken te aanvaarden. Vgl. Croes 2006, p. 18. Zie verder voor het Nederlands militaire samenwerkingsnetwerk: https://www.defensie.nl/onderwerpen/internationale-samenwerking, laatst geraadpleegt oktober 2016.

[700] Vgl. Taylor & Peterson 2011, p. 11 e.v.

dat een absoluut veto de waarborgfunctie en het daaraan gekoppelde toezicht op de Caribische Koninkrijksdelen obsoleet maakt. Immers, de Kroon zal in dat geval enkel toezicht kunnen uitoefenen en maatregelen kunnen treffen met instemming van het Land in kwestie. Afschaffing van zowel repressief als preventief politiek toezicht vanuit Den Haag ligt dan voor de hand, waardoor tevens de problematische toezichtsrol van de Gouverneur zal komen te vervallen. Ook daarmee wordt rechtsgelijkheid verwezenlijkt tussen de Caribische Landen en Nederland.

De vraag die dan rijst, is *hoe* de eenheid in dit nieuwe Koninkrijk bewaard kan worden als het bestuurlijk toezicht op de Caribische Koninkrijksdelen wordt afgeschaft. In het inleidend hoofdstuk van deze studie hebben we reeds gezien dat volgens de Amerikanen de eenheid van de staat kan worden gewaarborgd zolang alle autoriteiten in de staat ondergeschikt blijven aan de constitutie.[701] Ook in het Koninkrijk zou men kunnen kiezen voor de heerschappij van het Statuut en de waarborging van die heerschappij kunnen toevertrouwen aan een instantie die volledig gebonden is aan en afhankelijk is van het recht, en derhalve in staat is om een politiek neutraal oordeel te vellen over de rechtmatigheid van het handelen van zowel de Rijksorganen als de Landsorganen. Zoals we reeds gezien hebben, is dat in het Amerikaanse systeem sinds de invoering van *judicial review* naar aanleiding van de zaak *Marbury v. Madison*,[702] de rechter. In Kelseniaanse federaties is dat een constitutioneel hof.[703] In de lijn van artikelen I.22 jo. VI.4 Staatsregeling van Aruba, artikel 101 Staatsregeling van Curaçao en het initiatiefvoorstel Halsema strekkende tot invoering van de bevoegdheid tot toetsing van wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet door de rechter, zou men ook de beslechting van geschillen in het kader van het Koninkrijksrecht kunnen toekennen aan de gewone rechter, zoals dat ook in de Verenigde Staten gebruikelijk is. Daarbij zou men de Hoge Raad kunnen aanduiden als het *Supreme Court* dat in dergelijke geschillen het laatste woord heeft. Een dergelijke vorm van *judicial review* heeft het nadeel dat iedere gewone rechter bevoegd is aan het Statuut en overig Koninkrijksrecht te toetsen, hetgeen leidt tot rechtsverscheidenheid en mogelijk problemen in het kader van forumkeuze. Een elegantere oplossing is naar mijn mening de toekenning van de bevoegdheid van constitutionele toetsing aan (een constitutionele kamer bij) de Hoge Raad of een speciaal daarvoor in het leven geroepen constitutioneel hof, waarbij de voornoemde problemen van rechtsverscheidenheid en forumkeuze niet spelen.

[701] Vgl. The Federalist No. 44.
[702] Marbury v. Madison, 5 U.S. (1 Cranch) 137; 2 L. Ed. 60 (1803).
[703] Martinez 2012, p. 569-571, Goldsworthy 2012, p. 710-711 en Stone Sweet 2012, p. 816-830.

Summary*

An important question within constitutional law is the issue of the governmental structure of a state, i.e. the relation(s) between the constituent parts of a state. For instance, the form of state governance of the United States of America concerns the relation between the central federal government and the federated states on the one hand, and between the federated states themselves on the other. The form of state governance of the Netherlands concerns the relation between on the one hand the central government and the other public entities (such as provinces and municipalities), and on the other hand the relation between those (sub-national) public entities themselves. These examples show that there are great differences between states in the way that their internal relations are organized. In the end, these differences lie in the degree of centralization or decentralization and in the extent to which there is space for a plurality of political communities within the state. The modern state can be categorized roughly in two forms of state governance, namely the federation and the unitary state.

When we raise the issue of the structure of the state as regards the Kingdom of the Netherlands, of which in addition to the Netherlands the Caribbean countries Aruba, Curaçao and Sint Maarten are now also part, constitutional law literature teaches us that the Kingdom does not have a colonial structure anymore since 1954. Decolonization and a new structure of state governance would have been realized in 1954 with the introduction of the Charter for the Kingdom of the Netherlands (hereinafter: the Charter). However, what this new structure entails precisely and how it should be categorized are questions that keep constitutional law scholars divided. It is often assumed that the structure of the Kingdom has federal characteristics but that in view of its particularities, the Kingdom can be categorized more aptly as a *sui generis* legal order.

In practice, the issue of the (legitimacy of the) present structure of the Kingdom also plays an important part in the relations between the government of the Kingdom in The Hague and the Caribbean parts of the Kingdom. For instance, the Caribbean countries accuse the Netherlands of neo-colonialism, something that

* Translation by: Gijs van Iersel.

the Netherlands regard as unfounded. According to the Netherlands, this would be the result of a lack of knowledge on the part of the Caribbean regarding the relations as created by the Charter. According to the Netherlands, the Caribbean countries realize insufficiently that the country of the Netherlands is larger in the areas of number of inhabitants, economy and administrative power and that the Kingdom functions as a guarantor for the Caribbean countries within the international community. In addition, the Netherlands are of the opinion that they should guard the enforcement of democracy and proper administration within the entire Kingdom, including the Caribbean. In this context, the Netherlands act on behalf of the Kingdom which is why this (administrative) supervision from the Netherlands should not be identified with acts by the Netherlands themselves.

A good example from practice of the problematic relations within the Kingdom is the Aruban budgetary issue that took place in the summer of 2014. The (Dutch) Minister of the Interior and Kingdom Relations countersigned a Royal Decree instructing the Governor of Aruba, among other things, to defer the enactment of a national ordinance adopting the budgets of the ministries of the country for the budgetary year 2014. In the context of such an act however, the actions by the minister should not be seen as actions performed by a political office holder of the Netherlands but, pursuant to the Charter, as the action by a minister of the Kingdom and the Royal Decree should not be seen as originating from the government of the Netherlands, but from the government of the Kingdom. The Netherlands regarded these actions by the minister or, as the case may be, government as entirely legitimate, as it had to be prevented that a Country budget would have been adopted that did not fulfill the demands of good financial governance. The Netherlands regarded itself as being better able to look after the interests of the citizens of Aruba. Aruba on the other hand, saw this instruction as an unlawful infringement on its autonomy and on its own democratic process against which Aruba has no form of legal protection. The instruction to the Governor from The Hague not to sign the Country budget is an exercise of power by *the Netherlands* in respect of the Caribbean. After all, this power is exercised by a political office holder (the minister of the interior) who is only accountable to the people of the Netherlands (in Europe) represented in the States General. As a result, the political voice of the people of the Netherlands prevails over that of the people of the Caribbean. This Caribbean counterargument to the points of view of the government of the Kingdom reflects therefore a completely different vision on the governmental structure of the Kingdom than the one prevailing in the political and constitutional law circles of the Netherlands.

The essence of this research is this very current and divisive issue of the governmental structure of the Kingdom. In order to address this issue, it has been

researched (1) what the essential elements are of unitary states, federations and colonial states, (2) what kind of relationships are created by the Charter as regards administration and legislation and (3) in the light of the characteristics of the various forms of state governance and in the context of the wording and legislative history of the Charter, how the Kingdom should be characterized. In this summary, the findings of this research as regards these issues will be addressed in brief.

(1) Characteristics of the unitary state, the federation and the colonial state

While searching for an answer to the question of what the essential characteristics are of the modern unitary state and of the modern federation, we have elaborated on the work of James Madison. Madison after all, one of the founding fathers of the first modern federal state, has developed federalism as an alternative to the structure of the national unitary state. According to Madison, a *unitary state* is characterized by one consolidated nation with one (central) government. While it is true that the unitary state can recognize the existence of local governments, but never their primacy.[1] Therefore, the main characteristic of a modern unitary state is the primacy of the central legislator that has total power over all other authorities within the state within the boundaries of the law.

In similar fashion, Van der Grinten Sr. explains that although local communities can be recognized in a modern unitary state (decentralization), the concrete local corporation and area covered by the authority of that corporation can never be inviolable.[2] Van der Grinten points out furthermore, that in a (decentralized) unitary state a balance can be found between unity and diversity but that in the case of a conflict that cannot be resolved, unity should prevail over diversity.[3] A consequence of this view is that administrative supervision is an effective means to ensure the primacy of the central government.

On this issue of primacy, a *federation* distinguishes itself fundamentally from a unitary state because in the federal state the primacy of the federated states is recognized without the elimination of the primacy of the federation; in a federal state, primacy is shared between the federal government and the governments of the federated states. In *The Federalist No. 42*, Madison sheds light on the fact

[1] The Federalist No. 39.
[2] Van der Grinten 1934, p. 283.
[3] Cf. Van der Grinten 1934, p. 283.

that primacy of the federation and of the federated states can only extend within the boundaries of their own internal spheres. As a consequence, administrative supervision by the federation of the federated states is incompatible with federalism. Because there is complete equality between federation and federated state and both enjoy primacy within their own area of competence, conflicts between the federation and the federated states are referred to an independent third party: the (constitutional) court.

Although the modern unitary state and the federation are different as regards the *locus* of primacy within the state, both have in common, thanks to liberal-democratic doctrine, that it is imperative that all power of the state can eventually be traced back to that (those) political community (communities) over which state authority is exercised.

A *colonial state* on the other hand, is all about the political submission of one people to another.[4] Since the Spanish conquests, the colonial practice of ruling provoked theological, politico-legal, and ethical discussions about the legitimacy of European rule over the (inhabitants of) territories overseas. Justification for colonial practices was, *inter alia*, found in the idea of a 'civilizing mission'. The originally theological dimension to this civilizing mission, being the conversion to Christianity of the peoples overseas, was gradually replaced by a more secular one: the peoples overseas should be educated in order to reach European standards of civilization. This colonial way of thinking often lead to the conviction that peoples overseas had a need for European leadership and that based on that need, the European peoples had an obligation to exercise political rule over the peoples overseas.[5]

In the Netherlands, the 'civilizing mission' had its own variant in the 'ethical politics'. According to Locher-Scholten, these ethical politics were a policy aimed on the one hand at the submission of overseas territories under real Dutch power, and on the other hand at the development of the country and the people of those territories towards self rule, be it under Dutch leadership and according to the western model.[6] In accordance with this policy, the peoples overseas were excluded from the highest administrative process within the Kingdom by excluding them from the right to vote as a result of the denial by law of Dutch nationality and/or residency. This rule by the motherland over the overseas territories is typical for colonial governance that can be characterized as undemocratic, or autocratic.

[4] Kohn 2012.
[5] Kohn 2012.
[6] Locher-Scholten 1981, p. 201.

(2) Characteristics of the relations according to the Charter

The Charter recognizes a central authority, the Kingdom, which has a number of tasks that are primarily listed in article 3 section 1 and article 43 section 3 of the Charter. These are the so-called matters concerning the Kingdom. Pursuant to article 4 section 1 Charter the executive powers regarding Kingdom affairs lie with the 'King as head of the Kingdom', meaning the government of the Kingdom. Pursuant to section 2 of article 4, legislative powers regarding these issues lie with the 'legislator of the Kingdom'. The official explanation on these stipulations mentions that these stipulations are of a mere declaratory nature, as the contents of these powers are already determined by the Constitution (of the Netherlands). In this way, it is the Constitution and not the Charter that constitutes the administration and the legislator of the Kingdom. The Charter only attributes an extra function to constitutional bodies, a Kingdom function, and regulates this. The arrangement of article 4 Charter (in connection with articles 41 and 48 Charter) means for the Caribbean countries of the Kingdom that the tending of Kingdom affairs is outside the range of their powers. Independently, the Caribbean governments and parliaments can only tend to their own internal affairs.

Subsequently, as regards the structure of the Kingdom it is relevant that the Charter attributes to the government of the Kingdom the task to supervise the Caribbean governments (see article 43 section 2, article 50 section 1 and article 51 section 1 Charter). This supervisory task entails that the government of the Kingdom should test the complete administrative and legislative proceedings of the Caribbean countries to the Charter, international arrangements, statute law of the Kingdom, governmental decrees and to the interests of the Kingdom.

The preceding not only has the effect that statute law and governmental decrees about Kingdom affairs that are binding on the Caribbean countries prevail over the administrative and legislative products of those countries' own legal organs, but also that the constitutional organs mentioned in article 4 Charter are higher in hierarchy in their relation to the organs of the Caribbean Countries. Pursuant to the Charter, primacy within the Kingdom of the Netherlands therefore clearly lies with the constitutional system of the Netherlands.

As a result, one of the questions that arises out of the principles of democracy is how the Kingdom arranges for the participation of the Caribbean political communities – peoples – and their citizens as regards the administrative and legislative process of the Kingdom. In this context it is important to note that although based on the Charter (article 3 section 1 subsection c Charter in conjunction with

the Dutch Nationality Act) not only citizens of the Netherlands but also the citizens of the Caribbean countries are entitled to the Dutch nationality, the citizens of the Caribbean countries are excluded on the basis of their residency from participation in the government (of the Kingdom) and in the States General. In every country of the Kingdom, Dutch nationality is only the basis for local suffrage and in this way for political participation in the constitutional system of the respective countries.

The Charter therefore does not arrange for participation by the Caribbean political communities on the level of the Kingdom, but it does arrange for some possibilities to have a say. Firstly, the Charter enables the governments of the Caribbean countries to participate in the discussions that determine how the government will apply royal power. To this end, article 7 Charter stipulates that the representatives of the Caribbean governments, called Ministers Plenipotentiary, are members of the Council of Ministers of the Kingdom. This does not mean however, that the Ministers Plenipotentiary are political office holders. This is why Van Helsdingen states explicitly in his commentary to article 7 Charter that as a result of the participation of the aforementioned representatives of the Caribbean governments, the Council of Ministers of the Kingdom should not be seen as a college of Kingdom ministers.[7] The Ministers Plenipotentiary of the Caribbean are not a constitutive part of the Government of the Kingdom. According to the Charter and pursuant to their representational function they are only entitled to participate 'in the discussions during the meetings of the council of ministers and of the permanent colleges and extraordinary committees of the council on Kingdom Affairs, that are of relevance to the country concerned' (article 10 section 1 Charter). In accordance with this, their role within the Council of Ministers of the Kingdom is to inform and advise the political office holders about particular Caribbean interests (cf article 12 Charter).

Secondly, the Charter arranges for a certain participation by the Caribbean political communities in the legislative process of the Kingdom. For both the (representatives of) the governments of the Caribbean countries and for the (representatives of) the Caribbean parliaments, the possibility has been created to be involved in the discussions that take place around the creation of the laws of the Kingdom. Here too, the Charter only provides the Caribbean organs with the possibility to inform and advise the legislator of the Kingdom about Caribbean points of view and interests (cf article 15 and onwards Charter). This means that with the creation of laws of the Kingdom that are binding specifically on the Caribbean peoples too,

[7] Van Helsdingen 1957, p. 309.

the Caribbean parts of the Kingdom are by law excluded entirely from any real form of participation.[8]

The observation that the Caribbean political communities are excluded entirely from both the executive and legislative powers of the Kingdom (article 4 Charter) begs the question about what the position of the Netherlands exactly is in terms of constitutional law regarding the execution of these powers within the Kingdom. Does the Netherlands suffer the same fate? The answer to this question has actually already been given. After all, the moment that the text of the official explanation on article 4 Charter indicates that the 'King as head of the Kingdom' and the 'legislator of the Kingdom' are nothing else but the constitutional government and legislator, it becomes clear that the participation of the citizens and the people in the Netherlands in the tending of Kingdom Affairs is *complete*. It goes without saying that the Ministers in The Hague appointed by the King and the members of the Parliament and the Senate owe their seats to a Dutch democratic process.

In conclusion, we can argue that for the Caribbean citizens and their political community, the Charter creates a legal situation in which they remain excluded from participation in the highest authority that they are subjects to. At the same time, the Charter creates a legal situation in which the citizens of the Netherlands and their political community are not only the highest authority in relation to themselves but also in relation to the Caribbean peoples and the Caribbean citizens. This begs the question how the relations based on the Charter should be characterized.

(3) Characterization of the relations based on the Charter

The Charter subjects the Caribbean countries and their peoples to the political will of the Netherlands which is expressed in, among other places, Kingdom acts, Orders-in-council for the Kingdom, and the complete set of supervisory instruments. The position of the Caribbean countries in terms of constitutional law, is therefore completely different from that of the Netherlands. In constitutional law circles of the Netherlands however, the view prevails that the Charter provides for legal equality between the Netherlands and the Caribbean countries.

The view that in spite of the great differences in their constitutional position, there would be nevertheless legal equality is based on the argument that the Kingdom would supposedly demonstrate strong federalist characteristics. Firstly, one

[8] Cf. also *Kamerstukken II* 2001/02, 27 570 (R 1672), nr. A, p. 3.

would be able to derive the federalist style of structure of the Kingdom from the existence of a higher layer of administration as established by the Charter. This higher layer of administration, called the Kingdom, functions as an authority above not only the Caribbean parts of the Kingdom, but also above the Netherlands. In this way, the Netherlands too would be subordinate to the Kingdom. The fact that the Kingdom and the Netherlands are clearly identical to each other would not be a legal issue but a factual issue, that would nevertheless not detract from the fact that the Charter (at least formally) would provide for legal equality between the countries.

Secondly, one would supposedly be able to derive the federalist style of the structure of the Kingdom from a strict separation of competences that would be created by the Charter between on the one hand the internal sphere of the higher layer of administration, the Kingdom, and on the other hand the internal sphere of the Netherlands, Aruba, Curacao and Sint Maarten, being the constituent countries of the Kingdom. In this way, the Charter would supposedly create an arrangement that would be similar to a federalist way of separation of competences.

This imagination of the Kingdom as a federation can be traced back to the cupola theory of Van Vollenhoven. Already in 1906, Van Vollenhoven indicated that the Kingdom is the state that functions as a separate layer above the four equal parts of that state.[9] The cupola theory tries to conceptualize legal equality between the Netherlands and overseas parts of the Kingdom. To annul the difference in position in constitutional terms was certainly no priority for Van Vollenhoven.[10]

The Caribbean lawyer Da Costa Gomez strongly opposed this theory. According to him, the cupola theory is the basis for the false image that there would be decolonization without any real shifts of power. According to Da Costa Gomez, the cupola theory only served to veil the existing colonial distribution of power.[11] In spite of Da Costa Gomez' criticism of the cupola theory, the main part of Dutch constitutional circles continues to subscribe to this theory. One exception is Van der Hoeven. Immediately after the creation of the Charter, he has argued convincingly why a lot can be said against the federal interpretation of the relations within the Kingdom. In this study too, critical remarks are made on the application of the cupola theory on the Kingdom relations both before and after the creation of the Charter. In addition to the fact that the cupola theory does not represent the present real legal relation between the Netherlands and the Caribbean countries,

[9] Van Vollenhoven (Part III) 1935, p. 3-4.
[10] Van Vollenhoven (Part III) 1935, p. 3.
[11] Da Costa Gomez [s.a.], p. 272.

an important point of criticism is that the official explanation on the Charter in article 6 explicitly rejects the cupola theory:

> *'Kingdom and countries are not separated entities, although they can naturally be distinguished (...).'*[12]

Another point of criticism as regards the application of the cupola theory on the Charter is that an analysis of the history of its creation makes clear that its creators were not at all adherents to the cupola theory. The history of the creation of the Charter shows that when the file of Kingdom affairs was handed to the Labour party (*Partij van de Arbeid*), the Netherlands was aiming at the creation of a new Kingdom above the Netherlands. However, when the file was transferred to the Catholic People's party (*Katholieke Volkspartij*) after the parliamentary elections of 1948, the cupola theory came into disrepute and had to give way to the reform of the Kingdom without detracting from the historical continuity of the Kingdom. Two prominent Caribbean lawyers and politicians, Da Costa Gomez and Buiskool, had already developed their vision on the future of the Kingdom in the twenties and thirties of the twentieth century in which they too assumed this historic continuity. The latter and the fact that the two thinkers were Caribbean, was the reason to address both gentlemen's vision on the future of the Kingdom during this research.

Da Costa Gomez wanted important reforms to take place within the Kingdom and argued for the introduction of a fully fledged Dutch nationality for the Caribbean, Dutch nationality. By awarding Dutch nationality, the Caribbean subjects would get an entitlement to real citizenship. This meant in principle that they would receive voting rights as regards the States General. At the time however, Da Costa Gomez assumed that The Hague would never award these voting rights to the Caribbean subjects. He suggested therefore as an alternative, the creation of a own representative body. The aim of his argument was therefore to elevate the political rights of the Caribbean subjects and to elevate the Caribbean communities towards a higher, autonomous constitutional position within the Kingdom.

Buiskool too argued in favor of a far-reaching autonomy of the Caribbean parts of the Kingdom. He deemed autonomy necessary until the Caribbeans were able to be independent. His vision is an important addition to the vision of Da Costa Gomez because Buiskoop was particularly interested in the position of the Governor. The administration of the part of the Kingdom concerned could remain with the Governor, but he could not remain subordinate to the government in The

[12] *Idem*, p. 11.

Hague which in its turn remained accountable to the Dutch Parliament. According to him, to render the Governor independent in relation to the government in The Hague would clear the path for political responsibility of Caribbean governments to local representative bodies. Only then true autonomy could be realized.

The ideas of both Da Costa Gomez and Buiskool demonstrate a high regard for the principle of subsidiarity: because the Netherlands has a larger economic capacity and a larger administrative capacity, the duty would remain with the Netherlands to continue to support the development of the Caribbean parts of the Kingdom and to ensure the promotion of general tasks of the state.

One point of criticism on their ideas is that they have possibly wanted to take into account too much what they deemed to be politically viable and that they have confined themselves only to the removal of *local* autocratic administration and paid little or no attention to the (complete) removal of the autocratic relationship between the motherland and the Caribbean colonies. As a result, their visions in the end do not provide for a Kingdom in which the Caribbean peoples share the state power on the level of the Kingdom with the people of the Netherlands. In their vision too, the relationship between the Kingdom and the Caribbean parts of the Kingdom remain autocratic and colonial.

When after this excursion to the views of Da Costa Gomez and Buiskool, we have a look at the history of the creation of the Charter, after the parliamentary elections of 1948 the government seems to have chosen a path that has many similarities to the plan of Da Costa Gomez and Buiskool. After all, in 1950-1951 Interim Arrangements came into force[13] for Surinam and the Netherlands Antilles that resulted in a fundamental changes to the position of the Governor.[14] After all, Article 29 of the State Arrangements for Surinam and the Netherlands Antilles was changed to the following effect after the introduction of the Interim Arrangements: 'The Governor is head of the government of the country; the members of the Council of Government answer to the States [of Surinam and the Netherlands Antilles respectively - RSdN].' In this way, a local parliamentary system was introduced in the West, by which the ultimate responsibility for the internal administration of these parts of the Kingdom to the States-General was replaced by an accountability to the local representative body.

Another important reform as a result of the Interim Arrangements was the suffrage overseas. Until the Interim Arrangements, suffrage was attached to the

[13] Van Helsdingen 1957, p. 80-83.

[14] Van Helsdingen 1957, p. 80-83. See for the Interim arrangement of Surinam: Stb. 1950 No. J 575, G.B. 1950 No. 10 (inw.tr. Stb. 1950, No. K 1, P.B. 1950, No. 12); see for the Interim arrangement of the Netherlands Antilles: Stb. 1950 No. K 489, P.B. 1950 No. 139 (inw.tr. Stb. 1951, No. 33, P.B. 1951, No. 27).

status of being a Dutch subject, not to Dutch nationality. The Interim Arrangements changed this by attaching local suffrage to Dutch nationality. Almost at the same time, Dutch nationality received a new arrangement through the Law of 21 December 1951 (Stb. 593). As argued by Da Costa Gomez, this law provided for Dutch nationality to Dutch subjects without Dutch nationality in the Caribbean parts of the Kingdom.[15] As predicted by Da Costa Gomez, the Netherlands did not want to tamper with the political primacy of The Hague. The Netherlands did hand the Caribbean parts of the Kingdom a say in Dutch administration and legislation as regards general tasks of the state provided that the Caribbean parts of the Kingdom had a real interest.[16]

These reforms were each included in the Charter. The partly teleological and partly legal historical argument of the federalists (or adherents to the cupola theory) that the aim was to subordinate both the Caribbean countries together with the Netherlands to a new Kingdom is not valid. After all, the Dutch experts - Van Schaik and Van der Grinten - that conceived the Charter have stated emphatically that the Netherlands and the Kingdom are identical.[17]

In brief, the language, system, legal history and rationale of the Charter each point towards the Netherlands for exclusive administrative and legislative primacy within the Kingdom. This Kingdom is both *de jure* and *de facto* identical to the Netherlands. As a result, the Caribbean peoples are not only *de facto* but also *de jure* subordinate to both the Netherlands and the people of the Netherlands. If this would be about the population of for instance Alkmaar that is subordinate to the primacy of the central government, the Kingdom should be characterized as a (as the case may be decentralized) unitary state. Because the Caribbean parts of the Kingdom accommodate separate peoples and not only populations, the present relations between the Kingdom and the Caribbean parts of the Kingdom can only be characterized as colonial. Naturally, federal(ist) or *sui generis* sounds better to the 'politically correct ears of The Hague'.

[15] De Groot 2007, p. 130.

[16] Van Helsdingen 1957, p. 83-84.

[17] *Tweede Adviseursbijeenkomst* (5 March 1952), p. 4 (NL-HaNA, *Ronde Tafel Conferentie* Neth.-Sur.-Neth. Antilles, 2.10.16, inv.nr. 6).

Resumen*

Una cuestión importante en el derecho constitucional es la cuestión de la estructura del Estado. Esto es, en otras palabras, la cuestión de la(s) relación(es) entre las partes constitutivas del Estado. La forma de Estado de, por ejemplo los Estados Unidos de América, trata de la relación entre por un lado, el sistema federal y los Estados federados y por otro lado, la relación entre los propios Estados federados. La forma de Estado de los Países Bajos refiere a la relación entre, por un lado, el gobierno central y demás entidades públicas (entre otros provincias y municipios) y, por otro lado, la relación entre dichas entidades públicas. Estos ejemplos muestran que los Estados pueden presentar grandes diferencias en la organización de sus relaciones internas. Estas diferencias finalmente tratan de las diferencias en el grado de centralización o descentralización y la medida en que exista una pluralidad de comunidades políticas dentro del estado. Básicamente podemos distinguir dos formas de Estado modernas: el Estado federal y el Estado unitario.

Si indagamos la estructura del Estado en lo que respecta al Reino de los Países Bajos, del cual actualmente, aparte de los Países Bajos, también forman parte los países caribeños Aruba, Curazao y San Martín, la literatura constitucional nos enseña que el Reino ya no tiene una estructura colonial desde 1954. Con la introducción del Estatuto del Reino de los Países Bajos (en lo sucesivo, el Estatuto) en 1954, llegaría la descolonización y una nueva estructura estatal. Para la ciencia constitucional no ha quedado claro en que consiste exactamente esta nueva estructura ni donde debería encasillarla. A menudo se argumenta que la estructura del Reino presenta fuertes rasgos federales, pero que considerando sus particularidades, el Reino puede ser mejor descrito como un orden jurídico *sui géneris*.

En la práctica, con respecto a las relaciones entre el Gobierno del Reino en La Haya y las regiones caribeñas del Reino, también la cuestión de la (legitimidad) de la estructura del Reino, esta jugando un papel importante. De hecho los países caribeños culpan a los Países Bajos de neocolonialismo, algo que en la opinión de los Países Bajos, es una acusación sin fundamento. Según los Países Bajos, todo esto surge de la ignorancia de los países caribeños sobre las relaciones que fueron

* Traducido por *Vertaalbureau Perfect*.

creados por el Estatuto. Los Países Bajos consideran que los países del Caribe no se dan lo suficientemente cuenta de que los Países Bajos en términos de poder económico y político y número de habitantes, es mayor y que dentro del Reino responde por los países del Caribe en las relaciones internacionales. Además, los Países Bajos también opinan que deben consolidar la democracia y el buen gobierno en todo el Reino incluyendo el Caribe. En este contexto los Países Bajos actúan en nombre del Reino y por lo tanto esta supervisión (administrativa) de los Países Bajos no debe ser identificada como una intervención Neerlandesa.

Un buen ejemplo práctico de las problemáticas relaciones del Reino es la cuestión presupuestaria de Aruba, que ocurrió en el verano del 2014. El ministro —holandés— de Interior y Relaciones del Reino, refrendó un Real Decreto que consistía en una instrucción al gobernador de Aruba a mantener, entre otras cosas, el establecimiento de la ordenanza nacional que establece los presupuestos de los ministerios del país para el ejercicio del 2014. En el contexto de este hecho, el modo de obrar del ministro no debe ser considerado como un acto llevado a cabo por un cargo político holandés sino —en virtud del Estatuto— como acto de un ministro del Reino en el que la decisión en cuestión no procede del Gobierno neerlandés, sino del Gobierno del Reino. El acto del ministro, es decir el Gobierno, fue considerado por los Países Bajos como completamente legítimo ya que se necesitaba evitar el establecimiento de un presupuesto nacional que no respondía a lo que exige una gestión (financiera) adecuada. Los Países Bajos consideraron que estaban mejor capacitados para representar los intereses de los ciudadanos de Aruba.

A Aruba por otra parte, esta instrucción le ha parecido una violación de su autonomía y su propio proceso democrático, contra el que Aruba no goza de ningún tipo de protección legal. La instrucción de La Haya al gobernador de no firmar el presupuesto nacional, es la pronunciación de un mandamiento por parte de los Países Bajos a los países caribeños. Este mandamiento al fin y al cabo proviene de un ministro (el ministro de Interior) que es responsable únicamente ante el pueblo holandés (en Europa) representado en los Estados Generales. Esto hace que hoy por hoy, como bajo el régimen colonial, aún prevalezca la voz política del pueblo holandés sobre la de los pueblos caribeños. Con la presente réplica caribeña a las opiniones del Gobierno del Reino, por lo tanto, se expresa una visión de la estructura del Reino totalmente diferente a las que prevalecen en el entorno del Estado de derecho y político de los Países Bajos.

En el punto central de la presente investigación, está la actual y conflictiva cuestión de la estructura del Gobierno. Para responder a esta pregunta, se examinó en primer lugar (1) cuáles son las características esenciales del Estado unitario, el Estado federal y de las potencias coloniales, (2) qué tipo de relaciones crea

el Estatuto respecto a gobernanza y legislación y (3) cómo el Reino debe ser clasificado a la luz de las características esenciales de las diferentes formas de gobierno y en base del texto y la historia legislativa del Estatuto. En este resumen se comentarán brevemente los resultados de este estudio con respecto a estas cuestiones.

(1) Características del Estado unitario, el Estado federal y el Estado colonial

En la búsqueda de una respuesta a la pregunta de cuáles son las características esenciales del Estado unitario moderno y el Estado federal moderno, nos hemos basado en las ideas de James Madison. Y es que Madison —uno de los padres fundadores del primer Estado federal moderno— ha desarrollado el federalismo como una alternativa a la estructura de un Estado unitario nacional. Según Madison un *Estado unitario* se caracteriza por una nación consolidada con un solo Gobierno (centralizado). Bien es cierto que el Estado unitario puede reconocer la existencia de los gobiernos locales, pero nunca su primacía.[1] Por lo tanto, el aspecto característico del Estado unitario moderno es la primacía del legislador central, que en el marco de la ley, tiene pleno poder sobre todas las demás autoridades pertenecientes al estado.

> En este mismo sentido, explica el catedrático en derecho constitucional Van der Grinten, padre, que si bien en el Estado unitario moderno se permite el reconocimiento de las comunidades locales (descentralización), la concreta corporación local y el área sobre la que se extiende su autoridad, nunca pueden ser intocables.[2] Van der Grinten además señala que, el Estado unitario (descentralizado) sí que permite buscar un equilibrio entre la unidad y la diversidad pero que en un conflicto sin solución entre los puntos de vista políticos centralizados y descentralizados, debe prevalecer la unidad sobre la diversidad. [3] Una consecuencia de este punto de vista es que la supervisión del gobierno es un medio eficaz para asegurar la primacía del gobierno central.

Con respecto a este punto de la supremacía, un Estado federal es fundamentalmente diferente al Estado unitario, porque en el Estado federal la primacía de los

[1] The Federalist N.ffl 39.
[2] Van der Grinten 1934, pág. 283.
[3] Cfr. Van der Grinten 1934, pág. 283.

Estados federados sí se reconoce, pero sin suspender la primacía del Estado federal; la primacía en un Estado federal es compartida entre el Gobierno federal y los Gobiernos de los Estados federados. En *The Federalist N.ffl 42*, Madison aclara que la primacía del Estado federal y los Estados federados solo puede extenderse dentro de los límites de sus propios entornos internos. Una consecuencia de esto es que el control administrativo desde el Estado federal sobre sus estados federados es incompatible con el federalismo. Debido a que entre Estado federal y Estado federado existe una yuxtaposición total y ambos disfrutan de primacía dentro de su propios ámbitos de competencia, las disputas entre Estado federal y Estados federados son asignadas a un tercero independiente: el juez (constitucional).

A pesar de las diferencias entre el Estado unitario moderno y el Estado federal con respecto al locus de la supremacía en el Estado, ambos —gracias a la ideología liberal democrática— tienen en común la idea de que en última instancia, todo el poder estatal debe poder atribuirse a la(s) comunidad(es) política(s) sobre la(s) cual(es) se ejerce dicho poder estatal.

Una *potencia colonial* por otra parte justo destaca por el sometimiento político de un pueblo a otro.[4] Las prácticas de dominación colonial a partir de las conquistas españolas, hizo intensificar las discusiones teológicas, político-legales y éticos sobre la legitimidad del dominio europeo sobre —los pueblos de— los territorios de ultramar. La justificación de la práctica colonial se basaba, entre otras cosas, en la idea de una "misión civilizadora". La carga teológica que esta misión civilizadora inicialmente conllevaba, a saber, la cristianización de los pueblos de ultramar, gradualmente fue sustituida por una carga más laica: los pueblos de ultramar necesitaban ser educados con el fin de alcanzar el nivel de civilización europeo. Este pensamiento colonial a menudo llevaba a la convicción que los pueblos de ultramar necesitaban el liderazgo europeo y que los pueblos europeos, sobre la base de esa necesidad, tenían la obligación de ejercer dominio político sobre los pueblos de ultramar.[5]

Una versión de la «misión civilizadora» en los Países Bajos fue conocida como la «política ética». Según Locher-Scholten, dicha política ética era una gestión en parte centrada en poner los territorios de ultramar bajo la autoridad definitiva de los Países Bajos, y por otra parte en el desarrollo hacia la autonomía de territorio y pueblo de esas regiones, aunque bajo liderazgo holandés y según el modelo occidental.[6] De acuerdo con esta política, los pueblos de ultramar se veían excluidos del principal proceso de decisión política en el Reino, privándoles del

[4] Kohn 2012.
[5] Kohn 2012.
[6] Locher-Scholten 1981, pág. 201.

derecho a voto como resultado de la denegación legal a la nacionalidad holandesa y/o registro como residente. Esta dominación de la madre patria en las regiones de ultramar es una propiedad típica de la gobernanza colonial que puede caracterizarse como antidemocrática o autocrática.

(2) Características de las relaciones estatutarias

El Estatuto tiene como autoridad central el Reino que está a cargo de una serie de asuntos principalmente indicados en el artículo 3, apartado 1 y en el apartado 2 del artículo 43 del Estatuto. Son los llamados «Asuntos del Reino». El poder ejecutivo con respecto a los asuntos del Reino según el artículo 4, apartado 1 del Estatuto, corresponde al «Rey como Jefe del Estado», o bien al Gobierno del Reino. El poder legislativo con respecto a estos asuntos según el artículo 4, apartado 2, corresponde al «legislador del Reino». La exposición de motivos oficial sobre estas disposiciones indica que se trata de unas disposiciones meramente declarativas, ya que el contenido de estos poderes ya fue determinado por la Constitución (holandesa). Por lo tanto, la Constitución y no el Estatuto constituye la administración y la legislación del Reino. El Estatuto solo otorga a los órganos constitucionales una función adicional, una función del Reino, y la regula. Para los países caribeños del Reino, la regulación del artículo 4 del Estatuto —conjuntamente con los artículos 41 y 48 del Estatuto— significa que la gestión de los Asuntos del Reino queda fuera del ámbito de sus competencias. Gobiernos y Parlamentos del Caribe pueden gestionar de forma independiente solo sus propios asuntos internos.

Posteriormente, para la estructura del Reino es importante que el Estatuto conceda al Gobierno del Reino una tarea de supervisión sobre los Gobiernos caribeños (véase el artículo 43, apartado 2, artículo 50, apartado 1 y artículo 51, apartado 1 del Estatuto). Esta tarea de supervisión implica que el Gobierno del Reino deberá contrastar todo el proceso de gobernanza y legislación en los países caribeños de conformidad con el Estatuto, los acuerdos internacionales, las leyes públicas, las medidas generales de la Administración y los intereses del Reino.

Lo anterior no solo implica que las leyes y medidas generales de la Administración sobre Asuntos del Reino vinculantes con respecto a los países caribeños tengan preferencia sobre las medidas de gobernanza y legislación de los propios órganos internos de esos países, sino también que los órganos constitucionales mencionados en el artículo 4 del Estatuto, son jerárquicamente superiores con respecto a los órganos de los países del Caribe. Por lo tanto, en aplicación del Estatuto, la primacía del Reino de los Países Bajos claramente pertenece al sistema constitucional holandés.

Con esto la pregunta que surge desde principios democráticos es, cómo el Estatuto gestiona la participación de las comunidades políticas —naciones— caribeñas y sus ciudadanos con respecto al proceso de gobernanza y legislación del Reino. En este contexto, es importante señalar que, aunque sobre la base del Estatuto, (artículo 3, apartado 1, letra c del Estatuto junto con la Ley de Nacionalidad holandesa) la nacionalidad holandesa pertenece no sólo a los ciudadanos de los Países Bajos, sino también a los de los países caribeños, los ciudadanos de los países caribeños, sobre la base de su residencia, quedan excluidos de participación en el gobierno (Reino) y los Estados Generales. La nacionalidad holandesa solo forma la base para el derecho de sufragio local en cada país del Reino y por lo tanto para la participación política en el régimen político de los respectivos países.

> El Estatuto por lo tanto no cubre la codecisión en las comunidades políticas caribeñas a nivel del Reino, pero sí algunas posibilidades de participación. En primer lugar, el Estatuto atribuye a los Gobiernos de los países caribeños la oportunidad de participar en el proceso de consulta que determina cómo el gobierno empleará el poder real. A este efecto, el artículo 7 del Estatuto determina que los representantes de los gobiernos caribeños, los llamados plenipotenciarios, son miembros del Consejo de Ministros del Reino. No obstante, esto no quiere decir que los plenipotenciarios sean dignatarios políticos. Por ello van Helsdingen en su comentario sobre el artículo 7 del Estatuto, expresamente señala que el Consejo de Ministros del Reino no debe ser considerado como un Colegio de Ministros del Reino debido a la participación de los representantes antes mencionados de los gobiernos caribeños.[7] Los plenipotenciarios de los países caribeños no forman parte constitutiva del Gobierno del Reino. En aplicación del Estatuto y conforme a sus funciones de representación, solo tienen el derecho de participar «en las deliberaciones de las reuniones del Consejo de Ministros, de los comités permanentes y de los comités especiales de la Junta de Asuntos del Reino, que afectan al país en cuestión» (artículo 10, apartado 1 del Estatuto). Su función en el Consejo de Ministros, de acuerdo con la misma, es informar a los dignatarios políticos y asesorar sobre los intereses particulares caribeños (cfr. artículo 12 del Estatuto).

En segundo lugar, el Estatuto también prevé un grado de participación de las comunidades políticas caribeñas en el proceso legislativo del Reino. Tanto para los (representantes de) los Gobiernos de los países caribeños como para los (representantes de) los parlamentos caribeños se crea la oportunidad de participar en el

[7] Van Helsdingen 1957, pág. 309.

diálogo que se lleva a cabo en torno a la creación de las leyes del Reino. También aquí, el Estatuto prevé a los órganos caribeños solo la posibilidad de informar al legislador estatal y asesorar sobre las opiniones e intereses caribeños (cfr. artículo 15 y siguientes del Estatuto). Esto significa que las partes caribeñas del Reino también en la creación de leyes estatales precisamente vinculantes para los pueblos caribeños son *"de iure"*, excluidos por completo de cualquier participación concreta.[8]

La constatación de que las comunidades políticas caribeñas están totalmente excluidos tanto del poder ejecutivo como del poder legislativo del Reino (Artículo 4 del Estatuto), lleva a la pregunta cuál es la posición constitucional de los Países Bajos en relación con la ejecución de estos poderes en el Reino. ¿Les toca el mismo destino a los Países Bajos? En realidad ya se ha dado una respuesta a esta pregunta. Puesto que, donde el texto de la exposición de motivos oficial sobre el artículo 4 del Estatuto indica que el "Rey como cabeza del Reino" y el "legislador del Reino" simplemente forman el gobierno constitucional y legislativo, demuestra que la participación del ciudadano y el pueblo en los Países Bajos en la gestión de los asuntos del Reino es *total*. Huelga decir que los ministros nombrados en La Haya por el Rey y los miembros de las Cámaras Baja y Alta deben su lugar a un proceso democrático holandés.

Podemos concluir que el Estatuto para el ciudadano caribeño y su comunidad política, crea una situación jurídica en la que quedan excluidos de codecisión en la máxima autoridad a la que están sujetos. Al mismo tiempo, el Estatuto crea una situación jurídica en la que los ciudadanos holandeses y su comunidad política no sólo constituyen la autoridad final sobre sí mismos, sino también sobre los pueblos y el ciudadano caribeños. Entonces la pregunta pendiente es cómo se deben calificar las relaciones legislativas indicadas.

(3) Calificación de las relaciones estatutarias

El Estatuto somete los países caribeños y sus pueblos a la voluntad política de los Países Bajos, que, entre otras cosas, queda reflejado en las leyes públicas, medidas generales de la Administración gubernamental y la totalidad de los instrumentos de supervisión. Esto hace que la posición constitucional de los países caribeños es totalmente diferente a la de los Países Bajos. No obstante, en el Reino de los

[8] Cfr. también *Kamerstukken II (Documentos Parlamentarios II)* 2001/02, 27 570 (R 1672), N.ffl A, pág. 3.

Países Bajos constitucional prevalece la opinión de que el Estatuto en el Reino trae la igualdad jurídica entre los Países Bajos y los países caribeños.

Que a pesar de las grandes diferencias en la posición constitucional exista una igualdad jurídica, está basado en el argumento de que el Reino mostraría fuertes rasgos federales. En primer lugar, el carácter federal de la estructura del Reino se deduciría de la existencia de un nivel superior de gobierno que establecería el Estatuto. Este nivel superior de gobierno, llamado Reino, no sólo actúa como autoridad por encima de las partes caribeñas del Reino, sino también por encima de los Países Bajos. Por lo tanto, también los Países Bajos estarían subordinados al Reino. Que el Reino y los Países Bajos son claramente idénticos, no sería una cuestión jurídica, pero sí una cuestión de hecho, que además no afecta al hecho de que el Estatuto proporciona igualdad jurídica entre los países (al menos formalmente).

En segundo lugar la estructura tipo federal del Reino se deduciría desde una estricta división de competencias creada por el Estatuto entre por un lado el entorno interno del nivel superior del Gobierno, el Reino, y por otro lado el entorno interno de los Países Bajos, Aruba, Curazao y San Martín, es decir, los países del Reino. Con esto el Estatuto estaría creando un sistema similar al reparto de competencias en un Estado federal.

Esta imaginación del Reino como un Estado federal se remonta a la teoría de la cúpula de Van Vollenhoven. Ya en 1906, Van Vollenhoven indicó que el Reino es el Estado que se encuentra como una capa separada por encima de las cuatro partes iguales de dicho Estado.[9] El propósito de la teoría de la cúpula es la conceptualización de la igualdad jurídica entre los Países Bajos y los territorios de ultramar del Reino. Una eliminación de la diferencia entre cargos constitucionales no fue ninguna prioridad para Van Vollenhoven sobre todo.[10]

El jurista caribeño, Da Costa Gomez, se oponía firmemente a esta teoría. Según él, la teoría de la cúpula justifica la quimera de una existente descolonización sin que sucedan verdaderos cambios de poder. La teoría de la cúpula, según Da Costa Gomez, estaba únicamente dirigida a ocultar las existentes relaciones de poder coloniales.[11] A pesar de las críticas de Da Costa Gomez sobre la teoría de la cúpula, la mayoría del Reino constitucional de los Países Bajos sigue apoyando esta teoría. Van der Hoeven, no obstante es una excepción a esto. Justo después de la confirmación del Estatuto expuso de manera convincente las tales de temas

[9] Van Vollenhoven (Volumen III) 1935, págs. 3-4.
[10] Van Vollenhoven (Volumen III) 1935, pág. 3.
[11] Da Costa Gomez (s.a.), pág. 272.

cuestionables que existen en una interpretación federal de las relaciones del Reino. También con respecto a este estudio se han expresado varias observaciones críticas en relación con la aplicación de la teoría de la cúpula a las relaciones del Reino, tanto antes como después de la adopción del Estatuto. Además del hecho de que la teoría de la cúpula no refleja las verdaderas relaciones jurídicas actuales entre los Países Bajos y los países caribeños, es una crítica importante que la exposición de motivos oficial del artículo 6 del Estatuto rechaza la teoría de la cúpula explícitamente:

> «El Reino y los países no son entidades separadas, aunque por supuesto pueden ser distinguidas.[...]».[12]

Otro punto de crítica con respecto a la aplicación de la teoría de la cúpula al Estatuto, es que tras una investigación del contexto de su establecimiento resulta que los que formaban el conjunto de creadores no eran partidarios de la teoría de la cúpula. Los antecedentes del establecimiento del Estatuto muestran que cuando el expediente "Relaciones del Reino" después de la Segunda Guerra Mundial, cayo en manos del PvdA (partido laborista holandés), los Países Bajos se encaminaron a crear un nuevo Reino por encima de los Países Bajos. No obstante, cuando, como resultado de las elecciones parlamentarias de 1948, el expediente pasó al Partido Popular Católico (KVP por sus siglas en holandés), la teoría de la cúpula cayó en desgracia teniendo que dar paso a una reforma del Reino sin poner en peligro la continuidad histórica de dicho Reino. Dos juristas políticos caribeños de alto nivel, a saber, Da Costa Gomez y Buiskool, ya en los años 30 del siglo XX habían desarrollado su visión sobre el futuro del Reino en la cual también partían de la mencionada continuidad histórica. Esto y el hecho de que se trataba de dos pensadores caribeños, fue el motivo de observar en este estudio la visión de estos dos caballeros con más rigor.

Da Costa Gomez quería hacer importantes reformas en el Reino y pidió la introducción de una plena nacionalidad holandesa para caribeños, la ciudadanía holandesa. Con la concesión de la nacionalidad holandesa, los ciudadanos caribeños recibirían el derecho a la ciudadanía real. Esto básicamente significa que tendrían derecho a voto con respecto a las elecciones de los Estados Generales. Da Costa Gomez, sin embargo, daba por hecho que la Haya nunca concedería mencionado derecho a voto a los nacionales caribeños. Es por eso que sugirió como alternativa la creación de un órgano de representación propio. El propósito de su argumento por lo tanto fue la mejora de los derechos políticos de los ciudadanos caribeños

[12] *Ídem*, pág. 11.

y la mejora de la posición de las comunidades caribeñas para elevar y mejorar la posición constitucional autónoma dentro del Reino.

También Buiskool abogaba por una amplia autonomía para los territorios caribeños del Reino. A su juicio, la autonomía era necesaria hasta que los territorios caribeños podían valerse por sí solos. Su visión es una adición importante a la de Da Costa Gomez, porque Buiskool estaba sumamente interesado en la posición de Gobernador. La gobernanza de la región en cuestión podía pasar al Gobernador pero sin quedar subordinada al Gobierno en La Haya que a su turno mantendría su responsabilidad ante el Parlamento holandés. La autonomización del gobernador con respecto al gobierno en La Haya, según él, allanaría el camino para la responsabilidad política de los Gobiernos caribeños ante órganos representativos locales. Solo entonces se crearía una verdadera autonomía.

El pensamiento de tanto Da Costa Gomez como Buiskool muestra un alto aprecio por el principio de subsidiariedad: debido a una mayor capacidad económica y mayor poder administrativo, los Países Bajos mantendrían la obligación de seguir apoyando el desarrollo de las regiones caribeñas del Reino y de cuidar la representación en asuntos generales del estado.

Una crítica a sus ideas es que posiblemente han querido considerar demasiado lo que ellos políticamente estimaban posible y que simplemente se han centrado en la eliminación del Gobierno autocrático local sin prestar ninguna o poca atención a la (completa) eliminación de las relaciones autocráticas entre la madre patria y las colonias caribeñas. Esto en última instancia hizo que sus puntos de vista no resultaron en un Reino en el que las naciones caribeñas comparten el poder del Estado a nivel de Reino con el pueblo holandés. También en la visión de ambos, las relaciones entre el Reino y las regiones caribeñas, mantienen el carácter autocrático y colonial.

Si, después de esta desviación a las ideas de Da Costa Gomez y Buiskool, volvemos a contemplar los antecedentes del establecimiento del Estatuto, podemos ver que el Gobierno, tras las elecciones de la segunda cámara en 1948, decidió tomar una senda con muchos rasgos de las ideas de Da Costa Gomez y Buiskool . De hecho, entre 1950 y 1951 en Surinam y las Antillas Holandesas, entran en vigor unas disposiciones provisionales que introdujeron importantes cambios para la posición del Gobernador.[13] De hecho, el artículo 29 de las Constituciones de Surinam y las Antillas Holandesas, con la introducción de las “Disposiciones

[13] Van Helsdingen 1957, págs. 80-83. Para las disposiciones provisionales de Surinam véase el Boletín Oficial del Estado de los Países Bajos (Staatsblad): Stb. 1950 N.ffl J 575, G.B. 1950 N.ffl 10 (entrada en vigor Stb. 1950, N.ffl K 1, DO 1950, N.ffl 12); Para las disposiciones provisionales de las Antillas Neerlandesas véase: Stb. 1950 N.ffl K 489, DO 1950 N.ffl 139 (entrada en vigor Stb. 1951, N.ffl 33, DO 1951, N.ffl 27).

Provisionales" dice lo siguiente: «El gobernador es el jefe del Gobierno nacional; los miembros del Consejo de Gobierno son responsables frente a los Estados [Surinam y respectivamente las Antillas Holandesas - RSdN].» Por lo tanto, así se introdujo en "De West" (Indias Occidentales Neerlandesas) un sistema parlamentario local sustituyendo la responsabilidad final de la gestión interna de estos regiones frente a los Estados Generales con una responsabilidad ante un órgano de representación local. [14]

Otra reforma importante que supuso la introducción de las disposiciones provisionales fue el derecho al voto en los territorios de ultramar. Hasta la introducción de las disposiciones provisionales, este derecho a votar estaba vinculado a la combinación ciudadanía holandesa/sin-nacionalidad holandesa. Las disposiciones provisionales cambiaron esto mediante la vinculación del derecho al voto a la nacionalidad holandesa. Casi al mismo tiempo, la regulación de la nacionalidad holandesa también fue modificada a través de la ley, el 21 de diciembre de 1951 (*Stb*. 593). Esta ley —tal como había pedido Da Costa Gomez— trajo la nacionalidad holandesa a ciudadanos holandeses no nacionalizados de las regiones caribeñas del Reino.[15] Como predijo Da Costa Gomez, los Países Bajos no querían modificar la primacía política de La Haya. Sin embargo, los Países Bajos otorgaron a las regiones caribeñas del Reino cogestión en la gobernanza y legislación neerlandesa con respecto a las tareas generales del Estado, siempre y cuando existía un beneficio real para las regiones caribeñas del Reino.[16]

Cada una de estas reformas fueron adoptadas en el Estatuto. El argumento, en parte teleológico y en parte histórico en el aspecto jurídico, de los federalistas (es decir, los partidarios de la teoría de la cúpula) de que hubiera existido la intención de subordinar los países caribeños junto con los Países Bajos en un nuevo Reino, no se sostiene. De hecho, los expertos holandeses —Van Schaik y Van der Grinten— que concibieron el Estatuto, han recalcado categóricamente que la nación de los Países Bajos es igual al Reino.[17]

En resumen; lengua, sistemática, historia legislativa y fundamentación del Estatuto, una por una señalan en dirección de los Países Bajos con respecto a la exclusiva primacía de gobernanza y legislativa en el Reino. Este reino es, tanto *de facto* como *de iure*, idéntico a los Países Bajos. Como consecuencia, los pueblos caribeños no solo *de facto* sino también *de iure* están subordinados a los Países Bajos y al pueblo holandés. Si aquí se tratase, por ejemplo, de la población del

[14] Van Helsdingen 1957, págs. 80-83.
[15] De Groot 2007, pág. 130.
[16] Van Helsdingen 1957, págs. 83-84.
[17] Tweede Adviseursbijeenkomst (Segunda reunión de consultores, 5 de marzo, 1952), pág. 4 (NL-HaNA, Ronde Tafel Conferentie Ned.-Sur.-Ned. Antillen, 2.10.16, inv.nr. 6 (Mesa Redonda)).

municipio de Alkmaar que está subordinada a la primacía del gobierno central, el Reino debería ser considerado como un Estado unitario (descentralizada o no). Como las regiones caribeñas del Reino acogen a pueblos distintos y no solo a poblaciones, las actuales relaciones entre el Reino y las regiones caribeñas del Reino solo pueden ser calificados como coloniales. Obviamente, de carácter federal o *sui géneris* sonará mejor para los oídos políticamente correctos en La Haya.

Literatuur

Van Aller 1994

H.B. van Aller, *Van kolonie tot Koninkrijksdeel. De staatkundige geschiedenis van de Nederlandse Antillen en Aruba van 1634 tot 1994*, Dissertatie-serie vakgroep Staatsrecht Rijksuniversiteit Groningen, Groningen: Wolters-Noordhoff 1994.

Amtenbrink e.a. 2010

F. Amtenbrink, G. Davies, H.H.B. Vedder, *Europees recht*, Boom Basics, zesde druk, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

Bartole 2012

S. Bartole, 'Internal Ordening in the Unitary State', in: Michel Rosenfeld & András Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford (UK): Oxford University Press 2012, p. 609-627.

Benhabib 2006

S. Benhabib, *Another Cosmopolitanism*, Oxford New York etc: Oxford University Press 2006.

Van den Berg 1996

P.A.J. van den Berg, *Codificatie en staatsvorming: De politieke en politiek-theoretische achtergronden van de codificatie van het privaatrecht in Pruisen, de Donaumonarchie, Frankrijk en Nederland, 1450-1811*, diss. RuG, Groningen: Wolters-Noordhoff bv 1996.

Van den Berg [s.a.]

P.A.J. van den Berg, 'Demos en democratisering. De invulling van staatsburgerschap en politieke participatie in Nederland in de lange negentiende eeuw (1795-1917)', Dirk Jan Wolffram (red.), *De wil van de burger. Essays over de constitutie van de Nederrlandse politiek*, s.l.: Kossmann Instituut/Rijksuniversiteit Groningen, s.a.

Van den Berg 2014

P.A.J. van den Berg, 'De positie van de Staten-Generaal inzake de overzeese gebiedsdelen van het Koninkrijk der Nederlanden: het perspectief van Johan Rudolf Thorbecke (1798-1872)', , E. Witjens, V. Van Bogaert & C. Bollen (red.), *E Hofi di Ley. Feestbundel ter gelegenheid van 25 jaar Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Aruba*, Den Haag: BJu 2014, p. 83-100.

Borman 1988

C. Borman, 'Na grondwetsherziening ook Statuutsherziening?', in: M.M. den Boer e.a. (red.), *Gegeven de Grondwet: Bundel ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van de*

Stafafdeling Constitutionele Zaken en Wetgeving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (CZW-bundel), Deventer: Kluwer 1988, p. 3-18.

Borman 2005
C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk*, Studiepockets staats- en bestuursrecht 34, Deventer: Kluwer 2005.

Borman 2012
C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk*, Serie Mastermonografieën staats- en bestuursrecht, Deventer: Kluwer 2012.

Bosmans 2013
J. Bosmans, 'Drees [sr.], Willem (1886-1988)', in: *Biografisch Woordenboek van Nederland 4* (oorspronkelijke versie: Den Haag 1994), URL: http://resources.huygens.knaw.nl/bwn1880-2000/lemmata/bwn4/drees [laatst gewijzigd op 12-11-2013] (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Brinkley & Facey-Crowther 1994
D. Brinkley & D.R. Facey-Crowther (eds.), *The Atlantic Charter*, New York: St. Martin's Press 1994.

Broekhuijse 2012
I.L.A. Broekhuijse, *De gelijkwaardigheid van de landen van het Koninkrijk der Nederlanden: realiteit of perceptie?*, s.l.: Wolf Legal Publishers 2012.

Bröring, Kochenov, Hoogers & Jans 2008
H.E. Bröring, D. Kochenov, H.G. Hoogers & J.H. Jans (red.), *Schurende rechtsordes. Over de Europese Unie, het Koninkrijk en zijn Caribische gebieden*, Groningen: Europa Law Publishing 2008.

Buiskool 1937
J.A.E. Buiskool, *Surinaamsch staatsrecht*, Amsterdam: H.J. Paris 1937.

Van der Burg 1993
F.H. van der Burg, *Regelgeving en bestuur*, Handboeken Staats- en bestuursrecht, Deel IV, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993.

Catechismus van de Katholieke Kerk 2008
Catechismus van de Katholieke Kerk, Kampen/Brussel: Gooi & Sticht/Licap 2008.

Colenbrander 1908
H.T. Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet. Bronnenverzameling, Eerste Deel 1814*, s'-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1908.

Compendium van de sociale leer van de Kerk 2004
Pauselijke Raad voor Rechtvaardigheid en Vrede, *Compendium van de sociale leer van de Kerk*, s.l.: Libreria Editrice Vaticana 2004

Croes 2006
A.G. Croes, *De herdefiniëring van het Koninkrijk*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006.

Da Costa Gomez 1935
M.F. da Costa Gomez, *Het wetgevend orgaan van Curaçao; samenstelling en bevoegdheid bezien in het kader van de Nederlandsche koloniale politiek*, Amsterdam: H.J. Paris 1935.

Da Costa Gomez [s.a.]
M.F. da Costa Gomez, *Curaçao in het Koninkrijk*, Tekst van vijf lezingen behandeld voor de debatteerclub 'Unitas', Curaçao: *s.n.*, *s.a*.

Da Costa Gomez 1993
M.F. da Costa Gomez, 'De staatsrechtelijke positie van Curaçao in het nieuwe Koninkrijk', in: M.-C. Hendrikse (red.), *Opdat wij niet vergeten*, Den Haag/Willemstad: s.n. 1993, p. 389-418.

Van Deventer 1899
C.Th. van Deventer, 'Een ereschuld', *De Gids* 1899, p. 205-256, URL: http://www.dbnl.org/tekst/_gid001189901_01/_gid001189901_01_0073.php (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Dölle & Elzinga 2004
A.H.M. Dölle & D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, derde druk, Deventer: Kluwer 2004.

Van Doorn 1999
J.A.A. van Doorn, 'De sociaal-democratie en het koloniale vraagstuk', *Socialisme & Democratie* 1999, p. 483-492, URL: http://pubnpp.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/tijdschriftartikel/SenD/1999/SenD1999_11p483Doorn/SenD_1999_11_p483_VanDoorn.pdf (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Drees 1983
W. Drees, *Herinneringen en Opvattingen*, Naarden: A.J.G. Strengholt's Boeken 1983.

Von der Dunk 2013
H.W. von der Dunk, 'Schermerhorn, Willem (1894-1977)', in: *Biografisch Woordenboek van Nederland* 1, (oorspronkelijke versie: Den Haag 1979). URL: http://resources.huygens.knaw.nl/bwn1880-2000/lemmata/b/bwn1/schermerhorn [laatst gewijzigd op 12-11-2013] (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Efthymiou 2005
N.S. Efthymiou, *De organisatie van regelgeving voor Nederlands Oost-Indië: stelsels en opvattingen (1602-1942)*, diss. UvA, s.l.: s.n. 2005, URL: <dare.uva.nl/record/1/254823> (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Eijsbouts e.a. 2012
W.T. Eijsbouts, J.H. Jans en L.A.J. Senden (red.), *Europees Recht – Algemeen Deel*, vierde druk, Groningen: Europa Law Publishing 2012.

Emmer e.a. 2004
P.C. Emmer, B. Brereton, B.W. Higman, *General History of the Caribbean: The Caribbean in the Twentieth Century*, Volume 5 of General History of the Caribbean, Paris-London-Oxford: UNESCO Publishing-MacMillan Publishers 2004.

Emerson 1960
R. Emerson, *From empire to nation: The rise to self-assertion of Asian and African peoples,* Cambridge: Harvard University Press 1960.

Fasseur 1979
C. Fasseur, 'Een wissel op de toekomst: de rede van koningin Wilhelmina van 6/7 december 1942', in: F. van Anrooij (red.), *Between People and Statistics. Essays on Modern Indonesian History presented to P.* Creutzberg, Den Haag: Nijhoff, 1979, p. 267-281.

Fasseur 1984
C. Fasseur, 'Nederland en het Indonesisch nationalisme. De balans nog eens opgemaakt', *BMGN*, 99 (1984), afl. 1, p. 21-44.

Fasseur 1987
C. Fasseur, *Onhoorbaar groeit de padi : Max Havelaar en de publieke zaak*, oratie Rijksuniversiteit Leiden, *s.l.*: Huis aan de drie grachten 1987.

Fasseur 1995
C. Fasseur, *De weg naar het paradijs. En andere Indische geschiedenissen*, Amsterdam: Uitgeverij Prometheus 1995.

Fasseur 2012
C. Fasseur, 'De nadagen van de ethische politiek', voordracht bij het symposium *Van ethische politiek naar dekolonisatie* (9 mei 2012), URL: http://www.hdc.vu.nl/nl/Images/Fasseur_C_tcm215-272767.pdf (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Fasseur 2013
C. Fasseur, 'Helsdingen, Willem Henri van (1888-1985)', in: *Biografisch Woordenboek van Nederland*. URL: http://resources.huygens.knaw.nl/bwn1880-2000/lemmata/bwn3/helsdingen [12-11-2013] (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Fasseur 2013 (I)
C. Fasseur, 'Logemann, Johann Heinrich Adolf (1892-1969)', in: *Biografisch Woordenboek van Nederland*. URL: http://resources.huygens.knaw.nl/bwn/BWN/lemmata/bwn4/logeman [12-11-2013] (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

The Federalist
James Madison, Alexander Hamilton & John Jay, *The Federalist Papers*, edited by Isaac Kramnick, London: Peguin Books 1987.

Gerbrandy 1951
P.S. Gerbrandy, *De scheuring van het Rijk. Het drama van de Indonesische crisis,* Kampen: N.V. J.H. Kok 1951.

Van der Goes van Naters 1980
M. van der Goes van Naters, *Met en tegen de tijd. Een tocht door de twintigste eeuw*, Amsterdam: Uitgeverij De Arbeiderspers 1980. URL: http://www.dbnl.org/tekst/goes005mete01_01/index.php (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Goldsworthy 2012
J. Goldsworthy, 'Constitutional Interpretation', in: Michel Rosenfeld & András Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford (UK): Oxford University Press 2012, p. 689-717.

Grimm 2012
D. Grimm, 'Types of Constitutions', in: Michel Rosenfeld & András Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford (UK): Oxford University Press 2012, p. 98-132.

Van der Grinten 1934
P.W. Kamphuisen, C.Ch.A van Haren & F.G.J.M. Peters, *Verspreide opstellen van Prof. Mr. Dr. J.H.P.M. van der Grinten in leven hoogleeraar in het staats- en administratief recht aan de R.K. Universiteit te Nijmegen*, Nijmegen/Utrecht: N.V. Dekker & Van de Vegt en J.W. van Leeuwen 1934.

Van der Grinten 2004
W.C.L. van der Grinten, 'Het Koninkrijk der Nederlanden', in: C.J.H. Jansen, S.C.J.J. Kortmann en G. Van Solinge (red.). *Verspreide geschriften van W.C.L. van der Grinten,* Deventer: Kluwer 2004, p. 709-719.

De Groot 2003
G.R. de Groot, *Handboek nieuw nationaliteitsrecht*, Deventer: Kluwer 2003.

De Groot 2007
G.-R. de Groot, *Achtentwintig Nederlanders? Bewerkte adviezen en casus over de toepassing van de Nederlandse nationaliteoitswetgeving*, 's-Gravenhage: Elsevier Overheid 2007.

Halberstam 2012
D. Halberstam, 'Federalism: Theory, Policy, Law', in: Michel Rosenfeld & András Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford (UK): Oxford University Press 2012, p. 576-608.

Van Helsdingen 1941
W.H. van Helsdingen (red.), m.m.v. H. Hoogenberk, *Daar wèrd wat groots verricht... Nederlandsch-Indië in de xxste eeuw*, Amsterdam: N.V. Uitgeversmaatschappij "Elsevier" 1941.

Van Helsdingen 1956
W.H. van Helsdingen, *De Staatsregeling van de Nederlandse Antillen van 1955. Historische toelichting en praktijk*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf 1956.

Van Helsdingen 1957
W.H. van Helsdingen (m.m.v. Th. J. Van der Peyl), *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Wordingsgeschiedenis, commentaar en praktijk*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij- en Uitgeverij 1957.

Hillebrink 2008
S. Hillebrink, *The Right to Self-Determination and Post-Colonial Governance. The Case of the Netherlands Antilles and Aruba*, The Hague: T.M.C.Asser press 2008.

Hirsch Ballin 2012
E.M.H. Hirsch Ballin (bewerkt door L.F.M. Besselink), 'De Italiaanse Republiek', in: L.F.M. Besselink e.a. (red.), *Staatsrecht van landen van de Europese Unie*, Achtste geheel herziene druk, Deventer: Kluwer 2012, p. 191-255.

Hirsch Ballin 2013
E. Hirsch Ballin, *Chistianity and the Future of Christian Democracy. Salting politics with compassion*. 3rd Annual "Christianity and Society" Lecture by Ernst Hirsch Ballin on February 21, 2013 at Tilburg University, s.l.: Tilburg University 2013, URL: https://www.tilburguniversity.edu/upload/60752d07-0b4a-431f-95d2-83088260 1f0d_annuallecture2013.pdf (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Hirsch Ballin 2014
E. Hirsch Ballin, *Citizens' Right and the Right to Be a Citizen. Developments in International Law*, volume 66, Leiden/Boston: Brill/Nijhoff 2014.

Van der Hoeven 1955
J. van der Hoeven, 'De nieuwe rechtsorde en de Grondwet', *NJB* 1955, p. 74-79.

Van der Hoeven 1959
J. van der Hoeven, 'Koninkrijksrecht en nederlands constitutioneel recht', *RM Themis* 1959, p. 375-389.

Van der Hoeven 1988
J. van der Hoeven, *De plaats van de grondwet in het constitutionele recht. Aangevulde heruitgave van het academische proefschrift*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1988.

Hoogers 2002
H.G. Hoogers, 'Representatie in het Koninkrijk der Nederlanden', *Aruba Iuridica* 2002, nr. 9, p. 1-19.

Hoogers 2008
H.G. Hoogers, 'UPG voor Curaçao, Aruba en St. Maarten', in: H.E. Bröring, D. Kochenov, H.G. Hoogers & J.H. Jans (red.), *Schurende rechtsordes. Over de Europese Unie, het Koninkrijk en zijn Caribische gebieden*, Groningen: Europa Law Publishing 2008, p. 160-191.

Hoogers 2009
H.G. Hoogers, *De normenhiërarchie van het Koninkrijk der Nederlanden – Een bijdrage aan het constitutioneel Koninkrijksrecht,* Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009.

Hoogers & Nap 2004
H.G. Hoogers & M. Nap, 'Het Statuut, de Grondwet en het Internationale recht', in: L.J.J. Rogier & H.G. Hoogers (red.), *50 jaar Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*, s.l.: s.n. 2004, p. 53-86.

Hoogers & De Vries 2002
G. Hoogers en F. de Vries, *Hoofdlijnen Arubaans staatsrecht*, Zutphen: Uitgeversmaatschappij Walburg Pers 2002.

Houben 1996
V. Houben, *Van Kolonie tot eenheidsstaat. Indonesië in de negentiende en de twintigste eeuw, Semaian 16*, Leiden: Vakgroep Talen en Culturen van Zuidoost-Azië en Oceanië Rijksuniversiteit Leiden 1996.

Instellingsbesluit Commissie-Beel II
Huygens ING, *Grondwetscommissies 1883-1983, 1947 Commissie-Beel II, instellingsbesluit, 1947-09-29*, NL-HaNA, KdK 1946-1975, 2.02.20, inv.nr. 9589, http://resources.huygens.knaw.nl/grondwetscommissies/onderzoeksgids/(laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Jackson 2012
Vicki C. Jackson, 'Comparative Constitutional Law: Methodologies', in: Michel Rosenfeld & András Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford (UK): Oxford University Press 2012, p. 54-74.

Janse de Jonge 2000
E.J. Janse de Jonge, *Artikel 42*, in: A.K. Koekoek (red.) *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, 309-316.

Janus 1993
J.A.B. Janus, 'Het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden: terugblik en perspectief', in: D.J. Elzinga e.a. (red.), *Naar een nieuwe structuur van het Koninkrijk: Staatsrechtconferentie 1993*, Publikaties van de Staatsrechtkring 6, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993, p. 33-92.

Jones 2007
G. Jones, *Tussen Onderdanen, Rijksgenoten en Nederlanders Nederlandse politici over burgers uit Oost en West en Nederland, 1945-2005*, diss. VU, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2007.

De Jong 2002
L. de Jong, *De werkvloer van het Koninkrijk*, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2002 (zie ook URL: rozenbergquarterly.com/lammert-de-jong-de-werkvloer-van-het-koninkrijk-over-de-samenwerking-van-nederland-met-de-nederlandse-antillen-en-aruba/)

Jungman & Van Iterson 1934
J.A. Jungman en F.K. van Iterson (red.), *Parlement en kiezer. Jaarboekje 1933–1934*, Den Haag 1934, p. 123-126. URL: http://pubnpp.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/verkiezingsprogramma/TK/sdap1933/SDAP_resolutie_en_verkiezingspr_1933.pdf (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Kasteel 1956
A.C.T. Kasteel, *De staatkundige ontwikkeling der Nederlandse Antillen*, Den Haag: Van Hoeve 1956.

Kleintjes 1932
Ph. Kleintjes, *Staatsinstellingen van Nederlandsch-Indië*, Amsterdam: Drukkerij en uitgeverij J.H. De Bussy 1932.

Koetsier 2003
L.S. Koetsier, *Natural Law and Calvinist Political Theory*, Victoria (Canada): Trafford Publishing 2003.

Kohn 2012
M. Kohn, "Colonialism", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2012 Edition)*, Edward N. Zalta (ed.), URL: http://plato.stanford.edu/archives/sum2012/entries/colonialism/ (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Kranenburg 1950
R. Kranenburg, *Inleiding in de vergelijkende staatsrechtswetenschap*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink & zoon N.V. 1950.

Kranenburg (Nieuwe structuur)1955
R. Kranenburg, *De nieuwe structuur van ons Koninkrijk*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink & Zoon 1955.

Kranenburg (Inleiding) 1955
R. Kranenburg, *Inleiding in de vergelijkende staatswetenschap*, tweede, herziene druk, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink & Zoon N.V. 1955

Locher-Scholten 1981
E. Locher-Scholten, *Ethiek in fragmenten: Vijf studies over koloniaal denken en doen van Nederlanders in de Indonesische archipel 1877-1942*, diss. Leiden, Utrecht: HES Publishers 1981.

Logemann 1947
J.H.A. Logemann, *College-aantekeningen over het staatsrecht van Nederlands-Indië*, 's-Gravenhage: Uitgeverij W. Van Hoeve/ Bandoeng: N.V Maatschappij Vorkink 1947.

Logemann 1948
J.H.A. Logemann, *Over de theorie van een stellig staatsrecht*, Leiden: Universitaire pers Leiden 1948.

Logemann 1950
J.H.A. Logemann, 'Het nieuwe staatsrecht', *NJB* 1950, p. 1-7.

Logemann 1955
J.H.A. Logemann, 'De hiërarchie der wettelijke regelingen in het statuut', *NJB* 1955, p. 433-440.

Logemann 1956
J.H.A. Logemann, 'Nogmaals: wat moet bij Rijkswet worden geregeld?', *NJB* 1956, p. 554-555.

Logemann 1962
J.H.A. Logemann, *Nieuwe gegevens over het ontstaan van de Indonesische grondwet van 1945*, Mededelingen der Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, afd. Letterkunde nieuwe reeks – Deel 25 – No. 14, Amsterdam: N.V. Noord-Hollandsche Uitgevers Maatschappij Amsterdam 1962.

Loewenstein 1965

K. Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago/London: The University of Chicago Press 1965.

Lucardie 2007

P. Lucardie, *Nederland Stromenland. Een geschiedenis van de politieke stromingen*, vierde gewijzigde druk, Assen: Koninklijke Van Gorcum BV 2007.

Maas & Clerx (Band C) 1996

P.F. Maas en J.M.M.J. Clerx (red.), *Parlementaire Geschiedenis van Nederland na 1945. Deel III. Het kabinet Drees – Van Schaik (1948-1951). Band C. Koude oorlog, dekolonisatie en integratie,* Nijmegen: Centrum voor Parlementaire Geschiedenis 1996.

Marshall 2003

E.K. Marshall, *Ontstaan en ontwikkeling van het Surinaams nationalisme; natievorming als opgave*, Hengelo: Uitgeverij Eburon 2003.

Martinez 2012

J.S. Martinez, 'Horizontal Structuring', in: Michel Rosenfeld & András Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford (UK): Oxford University Press 2012, p. 547-575.

De Meij & Efthymiou 1999

J.M. de Meij en N.S. Efthymiou, 'Kleintjes op de bres voor meer autonomie in het staatsrecht van Nederlands-Indië', *Pro Memorie* 1 (1999), p. 57-81.

Multatuli

Multatuli, *Max Havelaar of de koffi-veilingen der Nederlandsche Handel-Maatschappy*, zie http://www.gutenberg.org/cache/epub/11024/pg11024.html (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Munneke 1992

H.F. Munneke, 'Het Koninkrijk der Federalismen. Federale constructies in het postkoloniale Koninkrijk der Nederlanden', in: D.J. Elzinga e.a. (red.), *Federalisme*, Publikaties van de Staatsrechtkring 3, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992, p. 57-79.

Nap 2003

M. Nap, *De wetgeving van het Koninkrijk der Nederlanden*, Zutphen: Walburg Pers 2003.

Nap 2005

M. Nap, 'Lokaal veto, intern appèl en een parlementair stelsel in het Koninkrijk der Nederlanden', in: Alice van Romondt e.a. (red.), *Gedenkboek 50 jaar Statuut. Een Koninkrijksbundel*, s.l.: Editorial Charuba/Walburg pers 2005, p. 241-251.

Nota Waarborgfunctie 2011

Nota over de visie van het kabinet over het waarborgen van rechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur in het Koninkrijk der Nederlanden, URL: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2011/07/15/waarborgfunctie-koninkrijk (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Notulen Commissie-Beel II (eerste plenaire vergadering)
Huygens ING, *Grondwetscommissies 1883-1983, 1947 Commissie-Beel II, notulen, plenair, 1947-09-02*, NL-HaNA, BiZa/Kabinetsarchief, 2.04.26.02, inv.nr. 899 http://resources.huygens.knaw.nl/grondwetscommissies/onderzoeksgids/ (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Notulen Commissie-Beel II (tweede plenaire vergadering)
Huygens ING, *Grondwetscommissies 1883-1983, 1947 Commissie-Beel II, notulen, plenair, 1947-11-08*, NL-HaNA, BiZa/Kabinetsarchief, 2.04.26.02, inv.nr. 899 http://resources.huygens.knaw.nl/grondwetscommissies/onderzoeksgids/ (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Notulen Commissie-Beel II (derde plenaire vergadering)
Huygens ING, *Grondwetscommissies 1883-1983, 1947 Commissie-Beel II, notulen, plenair, 1948-01-24*, NL-HaNA, BiZa/Kabinetsarchief, 2.04.26.02, inv.nr. 899 http://resources.huygens.knaw.nl/grondwetscommissies/onderzoeksgids/ (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Notulen Commissie-Beel II (vierde plenaire vergadering)
Huygens ING, *Grondwetscommissies 1883-1983, 1947 Commissie-Beel II, notulen, plenair, 1948-02-06*, NL-HaNA, BiZa/Kabinetsarchief, 2.04.26.02, inv.nr. 899 http://resources.huygens.knaw.nl/grondwetscommissies/onderzoeksgids/ (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Notulen Commissie-Beel II (vijfde plenaire vergadering)
Huygens ING, *Grondwetscommissies 1883-1983, 1947 Commissie-Beel II, notulen, plenair, 1948-02-19*, NL-HaNA, BiZa/Kabinetsarchief, 2.04.26.02, inv.nr. 899 http://resources.huygens.knaw.nl/grondwetscommissies/onderzoeksgids/ (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Notulen Commissie-Beel II (zesde plenaire vergadering)
Huygens ING, *Grondwetscommissies 1883-1983, 1947 Commissie-Beel II, notulen, plenair, 1948-02-26*, NL-HaNA, BiZa/Kabinetsarchief, 2.04.26.02, inv.nr. 899 http://resources.huygens.knaw.nl/grondwetscommissies/onderzoeksgids/ (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Notulen Commissie-Beel II (zevende plenaire vergadering)
Huygens ING, *Grondwetscommissies 1883-1983, 1947 Commissie-Beel II, notulen, plenair, 1948-03-09*, NL-HaNA, BiZa/Kabinetsarchief, 2.04.26.02, inv.nr. 899 http://resources.huygens.knaw.nl/grondwetscommissies/onderzoeksgids/ (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Oostindie 2004
G.J. Oostindie, 'Het Statuut: Geschiedenis en perspectief', in: L.J.J. Rogier en H.G. Hoogers (red.), *50 jaar Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Bijdragen voor het congres 50 jaar Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (3 december 2004)*, Rotterdam : Erasmus Universiteit Rotterdam 2004, p. 13-25.

Oostindie & Klinkers 2001, Dl. I

G. Oostindie en I. Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden: Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000. Deel I, 1940-1954,* Amsterdam: Amsterdam University Press 2001.

Oostindie & Klinkers 2001, Dl. III

G. Oostindie en I. Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden: Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000. Deel III, 1975-2000,* Amsterdam: Amsterdam University Press 2001.

Oud (Deel I) 1967

P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden. Deel I,* Zwolle: N.V. Uitgeversmaatschappij W.E.J. Tjeenk Willink 1967.

Paine, The Rights of Man (1791-1792)

Th. Paine, *The Rights of Man* (1791-1792), URL: http://www.let.rug.nl/usa/documents/1786-1800/thomas-paine-the-rights-of-man/text.php (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Pieters Kwiers 1991

H.G.M. Pieters Kwiers, *"Ideal Político di Dr. Da Costa Gomez": Su lucha pa kambia e Kòrsou bieu pa un Kòrsou nobo,* Willemstad: Drukkerij Scherpenheuvel 1991.

Van der Pot 2006

D.J. Elzinga, R. de Lange (m.m.v. H.G. Hoogers), *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht,* Deventer: Kluwer 2006.

Van der Pot 2014

D.J. Elzinga, R. de Lange, H.G. Hoogers, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht,* Deventer: Kluwer 2014.

Poortinga 1987

E. Poortinga, *De scheiding tussen publiek- en privaatrecht bij Johan Rudolph Thorbecke, 1798-1872, theorie en toepassing,* diss. Utrecht, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1987.

Raad van State 2004

Raad van State, *Verdieping of geleidelijk uiteengaan. De relaties binnen het Koninkrijk en met de Europese Unie* (woensdag 4 april 2004), URL: https://www.raadvanstate.nl/publicaties/publicaties.html (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Raad van State 2006

Raad van State, *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen. Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen,* november 2006, URL: https://www.raadvanstate.nl/publicaties/publicaties.html (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Raad van State 2015

Raad van State, Voorlichting over het geven van aanwijzingen aan de Gouverneurs van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk, donderdag 17 september 2015, Advies W04.15.0112/I/Vo, *Kamerstukken II* 2014/2015, 34 000-IV, nr. 52, zie ook URL: https://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?id=11837 (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Van Raalte 1948
E. van Raalte, *De Grondwet. Wijzigingen van 1948*, Alphen aan den Rijn: N. Samsom N.V. 1948.

Rousseau
J.-J. Rousseau, *Du contrat social ou Principes du droit politique*, Paris : Union Générale d'Éditions, 1963, URL: http://classiques.uqac.ca/classiques/Rousseau_jj/contrat_social/Contrat_social.pdf (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Saleh 2003
J.M. Saleh, 'Politieke polarisatie in een kleinschalige samenleving', in: FESCA, *Aruba, een jong-volwassen democratie. Verslag van een forum over parlementaire democratie en rechtsstaat in* Aruba, 24 april 2003 p. 21-25, URL: http://www.fesca.org/downloads/publications/Publicatie%20verslag%20forum%2024%20april%20adobe%20030428.pdf (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Santos do Nascimento 2015
R.R. Santos do Nascimento, 'Autonomie: geen recht zonder verantwoordelijkheid', *CJB* 2015/1, p. 3- 16.

Santos do Nascimento & Van Bogaert 2014
R.R. Santos do Nascimento & V.V.R. Van Bogaert, '200 jaar of 60 jaar Koninkrijk der Nederlanden? Een analyse van onze *constitutie*', E. Witjens, V. Van Bogaert & C. Bollen (red.), *E Hofi di Ley. Feestbundel ter gelegenheid van 25 jaar Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Aruba*, Den Haag: BJu 2014, p. 47-81.

Sap 1993
J.W. Sap, *Wegbereiders der revolutie. Calvinisme en de strijd om de democratische rechtsstaat,* Groningen: Wolters-Noordhoff bv 1993.

De Savornin Lohman 1926
A.F. de Savornin Lohman, *Onze Constitutie*, vierde uitgave, Utrecht: Kemink & Zoon 1926.

Schaper 1958
B.W. Schaper, 'Het socialisme', in: L. van der Land (red.), *Repertorium van de sociale wetenschappen. Politiek: begrippen/stromingen, stelsels,* Amsterdam/Brussel: Elsevier 1958, p. 111-142.

Schütze 2009
R. Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism. The Changing Structure of European Law*, Oxford: Oxford University Press 2009.

Schütze 2012
R. Schütze, *European Constitutional Law*, Cambridge, New York etc.: Cambridge University Press 2012.

Sieyès
E. Sieyès, *Qu'est-ce que le tiers état?*, Paris: Éditions du Boucher 2002, URL:
http://www.leboucher.com/pdf/sieyes/tiers.pdf (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Smit 1952
C. Smit, *De Indonesische quaestie: de wordingsgeschiedenis der souvereiniteitsoverdracht*, Leiden: E.J. Bril 1952.

Stevens 1995
R.J.J. Stevens, 'De lichte kabinetscrisis van mei 1950. Oud en het zelfbeschikkingsrecht voor de Indonesische minderheden', *Politieke Opstellen* 15-16 (1995-1996), URL: www.ru.nl/publish/pages/660907/1994stevens.pdf (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Stone Sweet 2012
A. Stone Sweet, 'Constitutional Courts', in: Michel Rosenfeld & András Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford (UK): Oxford University Press 2012, p. 816-830.

Struycken 1909
A.A.H. Struycken, *Ons Koningschap. College in het Nederlandsche Staatsrecht, gegeven in de Universiteit van Amsterdam op Dinsdag 4 Mei 1909*, Amsterdam: Scheltema & Holkema's Boekhandel 1909.

Van der Tang 1998
G.F.M. van der Tang, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee*, s.l.: Gouda Quint 1998.

Taylor & Peterson 2011
Don Taylor & Ryan R. Peterson, 'Independent, Dependent and Interdependent Models of Island State Development: Institutional and Economic Experiences in the Caribbean', Central Bank of Barbados Working Paper 2011.

Den Uyl 1978
Joop den Uyl, *Inzicht en uitzicht. Opstellen over economie en politiek*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 1978, heruitgegeven: dbnl / erven Joop den Uyl (2008), URL: http://www.dbnl.org/tekst/uyl_004inzi01_01/ (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Verslag Commissie-Beel II
Huygens ING, *Grondwetscommissies 1883-1983, 1947 Commissie-Beel II, verslag, plenair, 1948-03-09*, NL-HaNA, BiZa/Kabinetsarchief, 2.04.26.02, inv.nr. 899 http://resources.huygens.knaw.nl/grondwetscommissies/onderzoeksgids/(laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Van Vollenhoven 1934
C. van Vollenhoven, *Staatsrecht overzee*, Leiden-Amsterdam: H.E. Stenfert Kroese's uitgevers-maatschappij n.v. 1934.

Van Vollenhoven (Deel III) 1935
C. van Vollenhoven en F.M. van Asbeck, *Mr. C. Van Vollenhoven's verspreide geschriften. De Indiën, herdenkingen, overige schriften, registers. Derde Deel*, Haarlem – 's-Gravenhage: H.D. Tjeenk Willink en Zoon N.V.-Martinus Nijhoff 1935.

De Vries 2014
M.S. de Vries, *Dagboek van de gouverneursleerstoel Aruba 2011-2014*, Oranjestad (Aruba): Universiteit van Aruba 2014.

Van der Wal 1976

S.L. van der Wal, *Officiële Bescheiden betreffende de Nederlands-Indonesische Betrekkingen 1945-1950, Deel 6, 29 oktober 1946 – 5 januari 1947*, RGP Kleine Serie 44, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1976, zie tevens URL: http://resources.huygens.knaw.nl/retroboeken/nib/#page=232&accessor=toc&source=6 (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Wheare 1982

K.C. Wheare, *The constitutional structure of the commonwealth,* derde druk, Westport (Connecticut): Greenwood Press 1982.

White 1985

J.B. White, *Heracles' bow. Essays on the rethoric and poetics of the law*, Wisconsin: The University of Wisconsin Press 1985.

Werkboek Staatsrecht 2003

I.A.M. van Boetzelaer-Gulyás, D.J. Elzinga, H.G. Hoogers e.a., *Werkboek Staatsrecht, Universiteit van Aruba, Propedeuse*, derde druk, Groningen: Grafisch Centrum RuG 2003.

Wesseling 1988

H.L. Wesseling, *Indië verloren, rampspoed geboren, en andere opstellen over de geschiedenis van de Europese expansie*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 1988.

Westra 1927

H. Westra, *De Nederlandsch-Indische Staatsregeling*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1927.

WODC 2011

A.W. Weenink, C.M. Klein Haarhuis, R.J. Bokhorst & M. Smit, *De staat van bestuur van Aruba. Een onderzoek naar de deugdelijkheid van bestuur en de rechtshandhaving*, Reeks Onderzoek en beleid nr. 297, Den Haag: BJu/WODC 2011, URL: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2011/09/26/rapport-de-staat-van-bestuur-van-aruba (laatst geraadpleegd 7 oktober 2016).

Yong Mun Cheong 1982

Yong Mun Cheong, *H.J. van Mook and Indonesian Independence: A Study of His Role in Dutch-Indonesian Relations, 1945-1948*, The Hague: Martinus Nijhoff 1982

Trefwoordenregister